



PROVEDOR DE JUSTIÇA

# PROVEDOR DE JUSTIÇA

INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

RELATÓRIO À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**2024**





PROVEDOR DE JUSTIÇA

# PROVEDOR DE JUSTIÇA

INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

RELATÓRIO À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**2024**

## **Relatório à Assembleia da República – 2024**

Edição: Provedor de Justiça

Revisão: Divisão de Biblioteca, Documentação e Arquivo

Design: Luís Borges | Nastintas

Fotografia: Gerardo Santos / Global Imagens

Tiragem: 260 exemplares

Depósito legal: 93089/95

ISSN: 0872-9263

### **Como contactar o Provedor de Justiça:**

Tel.: 213 926 600

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

[www.provedor-jus.pt](http://www.provedor-jus.pt)



PROVEDOR DE JUSTIÇA

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 2024.



# ÍNDICE

<b>I. APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>II. ATIVIDADE DO PROVEDOR DE JUSTIÇA EM 2024</b> .....	<b>15</b>
<b>PROBLEMAS GERAIS</b> .....	<b>17</b>
<i>FACE À POBREZA</i> .....	19
<b>ANÁLISE POR TEMAS</b> .....	<b>35</b>
<b>1. AMBIENTE E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO</b> .....	37
1.1. Repartição de competências na higiene urbana .....	37
1.2. Açores – a gestão de resíduos e efluentes .....	39
1.3. E-Redes: gestão da vegetação por razões de segurança .....	40
1.4. Bem-estar animal .....	42
<b>2. CIDADANIA</b> .....	44
2.1. Condicionamentos ao exercício de direitos políticos .....	44
2.2. Participação informada a nível local .....	46
2.3. Emissão de atestados pelas juntas de freguesia .....	49
<b>3. CIDADÃOS ESTRANGEIROS EM PORTUGAL</b> .....	51
3.1. AIMA – o primeiro ano de funcionamento .....	51
3.2. Condições de integração: NISS, NIF, Número de Utente do SNS e habilitação para conduzir .....	53
3.3. Acesso efetivo a direitos sociais .....	55
<b>4. ECONOMIA E CONSUMO</b> .....	58
4.1. Acesso a serviços públicos essenciais .....	58
4.2. Consumo responsável de água .....	60
4.3. Administração de condomínios – à espera de regulação .....	61
<b>5. EDUCAÇÃO E CULTURA</b> .....	63
5.1. Administração escolar multinível .....	63
5.2. Crianças e jovens – formação de monitores .....	64
5.3. Pesca Lúdica .....	65
<b>6. FISCALIDADE</b> .....	67
6.1. Instabilidade e complexidade no regime fiscal das pessoas singulares .....	67
6.2. IRS Jovem .....	70
6.3. Imposto sobre o Valor Acrescentado – Serviços de saneamento de águas residuais .....	73

<b>7. HABITAÇÃO E URBANISMO</b> .....	75
7.1. Programas em matéria de habitação – da conceção à realidade.....	75
7.2. Conservação do património habitacional público.....	78
7.3. Controlo efetivo de legalidade urbanística.....	79
<b>8. JUSTIÇA E SEGURANÇA INTERNA</b> .....	81
8.1. Pessoas sob custódia policial.....	81
8.2. Obstáculos ao exercício de direitos através de representante.....	82
8.3. Aplicação do direito contraordenacional pela ANSR.....	84
<b>9. PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS</b> .....	88
<b>10. SEGURANÇA SOCIAL</b> .....	91
10.1. A atuação da Segurança Social cobradora.....	91
10.2. Falhas no relacionamento com o cidadão – algumas consequências.....	93
<b>11. SISTEMA PRISIONAL E REINserÇÃO SOCIAL</b> .....	96
11.1. Situações de especial vulnerabilidade.....	96
11.2. Ocupação – condições de trabalho.....	99
11.3. Acesso a cuidados de saúde.....	101
<b>12. TRABALHO</b> .....	102
12.1. Recrutamento por entidades públicas.....	102
12.2. O sistema de avaliação de desempenho na Administração Pública (SIADAP) – um balanço.....	103
<b>TEMA EM DESTAQUE: DEFICIÊNCIA &amp; INCLUSÃO</b> .....	<b>107</b>
1. O Provedor de Justiça e os Direitos das Pessoas com Deficiência.....	109
2. Deficiência & Inclusão como <i>prioridade estratégica em 2024</i> .....	113
<b>INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS: ATIVIDADE NOS PLANOS NACIONAL E INTERNACIONAL</b> .....	<b>121</b>
1. INTRODUÇÃO.....	123
2. SISTEMA INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS.....	124
3. ASSOCIAÇÕES E REDES INTERNACIONAIS DE INDH.....	125
3.1. Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos.....	125
3.2. Instituto Internacional de <i>Ombudsman</i> .....	125
3.3. Rede CPLP de Direitos Humanos.....	126
3.4. Federação Iberoamericana de <i>Ombudsperson</i> .....	126
3.5. Associação de <i>Ombudsmen</i> do Mediterrâneo.....	127

4. SISTEMA REGIONAL DE DIREITOS HUMANOS.....	127
4.1. Conselho da Europa.....	127
4.2. União Europeia.....	128
4.2.1. Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia.....	128
4.3. Colaboração com redes de INDH e de <i>Ombuds Institutions</i> .....	131
4.3.1. ENNHRI.....	131
5. COLABORAÇÃO COM INSTITUIÇÕES CONGÉNERES E OUTRAS ENTIDADES.....	131
6. ATIVIDADES DE ÂMBITO NACIONAL.....	132
6.1. Promoção e divulgação dos direitos humanos e da Instituição.....	132
6.2. Cooperação com entidades nacionais.....	135
PACTO EUROPEU EM MATÉRIA DE MIGRAÇÃO E ASILO.....	137
<b>III. INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA.....</b>	<b>139</b>
A PROVIDORIA EM 2024 – ALGUNS NÚMEROS.....	141
1. SOLICITAÇÕES AO PROVIDOR DE JUSTIÇA.....	143
2. TRATAMENTO DAS QUEIXAS.....	151
3. TEMAS ANALISADOS.....	161
<b>IV. PRINCIPAIS SIGLAS E ABREVIATURAS.....</b>	<b>171</b>



# APRESENTAÇÃO

I



1. O presente relatório da atividade do Provedor de Justiça durante o ano de 2024 e o Relatório autónomo da atividade do Mecanismo Nacional de Prevenção contra a Tortura foram concluídos na especial circunstância de *vacatura do cargo*, por cessação de funções, no início do mês de junho de 2025, da Senhora Provedora de Justiça Maria Lúcia Amaral.

A atividade relatada refere-se pois, na sua totalidade, a tempo do exercício do seu mandato, e também a configuração, estrutura e seleção dos temas que compõem este Relatório foram nele definidas, na linha da opção tomada desde o ano de 2023: repartição do conteúdo em partes distintas, consagradas à apresentação, respetivamente, de **problemas transversais** detetados; de uma seleção de **temas analisados** na Provedoria de Justiça durante o ano em foco; e, finalmente, da atividade enquanto **Instituição Nacional de Direitos Humanos**.

Esta estrutura reflete a concretização da reforma iniciada em 2021 com a nova orgânica da Provedoria de Justiça, com o principal desígnio de repor o equilíbrio entre o *tratamento casuístico dos casos concretos* e uma *intervenção sistémica*, nomeadamente quanto a questões persistentes e transversais, de que possa dar-se conta informada, e assim contribuir para o aperfeiçoamento da ação administrativa.

Como no ano anterior, foi possível em 2024 elaborar vários relatórios temáticos, consagrados a problemas identificados pelo número ou natureza das muitas solicitações recebidas pelo Provedor de Justiça. A definição de prioridades na gestão da Instituição é ainda a marca da ação desenvolvida pelo Gabinete de Direito e Relações Internacionais, reforçado em 2024, ao qual cumpre apoiar o desempenho das funções de Instituição Nacional de Direitos Humanos.

Outras consequências da reestruturação são já visíveis, como seja a franca *diminuição do tempo de resposta global da Provedoria* ao cidadão, de que agora se dá conta – por amostragem face ao número de solicitações. Também a renovação e requalificação da Instituição, com reforço da formação dos colaboradores e mais um processo de recrutamento, marcaram o ano de 2024.



2. Optou-se este ano por um Relatório com **um único tema transversal**, dirigindo-se as observações reunidas a uma realidade incontornável e que dificilmente, pelas características e consequências de que se reveste, poderia ser apresentada de par com outras: **a pobreza**. Pretendeu-se que o ângulo de abordagem do tema – abordagem que se junta à de outros atores, cada qual com a sua voz própria – refletisse a missão e natureza do Provedor de Justiça, bem como a sua experiência. A Provedoria encontra-se, frequentemente, *face à pobreza*, cujo inconfundível pano de fundo enquadra um número significativo de queixas.

Por outro lado, tem vindo a ser possível registar como as questões sistémicas e transversais de má administração identificadas nos dois últimos relatórios anuais (*morosidade; falta de articulação; deficiente comunicação; falhas na execução da lei e os problemas decorrentes da chamada transição digital*) são, além do mais, causa ou fator de **agravamento das situações de pobreza**. A atuação dos poderes públicos, quando ocorre *face à pobreza*, constituiu assim também um eixo de análise e apresentação deste tema geral.

No que respeita à análise por temas, volta-se a fazer uma seleção dos problemas mais significativos que, em cada domínio ou área do agir administrativo – “Ambiente e Ordenamento do Território”, “Habitação”, “Fiscalidade”, “Justiça”, “Segurança Social”, entre muitos outros –, motivaram a apresentação de queixa pelos cidadãos. O capítulo inclui ainda **um tema em destaque – “Deficiência & Inclusão”** – que apresenta as principais conclusões alcançadas em resultado da realização de estudos sistémicos, promovidos em 2024, que materializam uma intervenção do Provedor de Justiça especificamente orientada para os direitos das pessoas com deficiência.



**3.** Foi em setembro de 1974 que o Segundo Governo Provisório decidiu instituir em Portugal o *Ombudsman*; em 1975, publicou-se o diploma que criou o órgão e lhe deu o nome, e nesse mesmo ano foi nomeado o primeiro Provedor de Justiça. Em 1976, a Constituição acolheu a instituição Provedor de Justiça.

Em setembro de 2024, o Provedor de Justiça assinalou o cinquentenário da sua instituição em Portugal, com a presença dos membros da Rede de Provedores de Justiça, Comissões Nacionais de Direitos Humanos e outras Instituições de Direitos Humanos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (Rede CPLP de Direitos Humanos).

Na sessão de abertura da conferência, realizada nas novas instalações do Provedor de Justiça no centro da cidade de Lisboa, Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, José Pedro Aguiar-Branco, sublinhou a importância da criação do Provedor de Justiça como um marco no fortalecimento da democracia no nosso país. Perante os congéneres da CPLP, convidados e colaboradores da Provedoria, Emílio Rui Vilar, que integrou aquele breve Segundo Governo Provisório, declarou encerradas no passado, também pela ação do Provedor de Justiça, as palavras de Ruy Belo de 1973<sup>1</sup>; assim se possa garantir que *o povo não mais requeira em vão curvado o que de frente erguida já lhe pertencia*.

## A Provedoria de Justiça

<sup>1</sup> "Morte ao meio-dia", in *País Possível*, Assírio & Alvim, 1973.

**ATIVIDADE DO PROVIDOR  
DE JUSTIÇA EM 2024**

II



## **PROBLEMAS GERAIS |**

*FACE À POBREZA*



## PROBLEMAS GERAIS |

**FACE À POBREZA**

A escolha da pobreza como *tema transversal* do presente Relatório impôs-se por uma persistente consciência do seu relevo no universo da realidade de intervenção do Provedor de Justiça. Desde logo, é o contexto de pobreza o pano de fundo que enquadra um número significativo das queixas analisadas

**Constitui missão e dever do Provedor de Justiça estar especialmente atento às ações e omissões dos poderes públicos. No que toca à pobreza, não é diferente:** quer nas queixas que lhe são trazidas, quer no diálogo e observação da atividade administrativa a que procede, a Provedoria preocupa-se em especial com circunstâncias em que avalia como relevante o papel da Administração *face a situações de pobreza*. Por exemplo, casos de falta de celeridade ou de priorização da atuação na prestação de apoios, mas também casos em que é a própria ação dos poderes públicos, pelas disfunções de funcionamento, que concorre para causar ou agravar as dificuldades.



Seguindo a estrutura que vem sendo adotada para o relato da atividade da Provedoria – selecionam-se para apresentar *temas aqui analisados*, mas também os *problemas gerais ou sistémicos* detetados – a reflexão que se apresenta refere-se à pobreza não só como dado ou realidade encontrada, mas também como problema, e problema transversal e persistente. Pretende-se, de facto, com o presente capítulo, trazer mais do que um inventário de dificuldades, e antes assinalar como *fazer face à pobreza* passa também, em muitas situações, por um funcionamento do Estado de forma célere, articulada, transparente, cumpridora da lei e inclusiva nos meios digitais.

O **Provedor de Justiça encontra-se**, em múltiplas dimensões e pela natureza das queixas que lhe são trazidas, **frequente e diretamente face à pobreza**: o acesso à Provedoria é informal e gratuito, características que permitem e eventualmente potenciam um contacto não mediado com esta realidade.

Desde logo, com a realidade de uma **paisagem tocada por marcas de pobreza**: na degradação do edificado – parque habitacional, mas também escolas, centros de saúde e outros edifícios públicos –, nas manifestas necessidades de investimento e de manutenção de passeios, bermas, passagens pedonais, bem como de equipamentos que asseguram condições de vida digna como os transportes, o acesso à energia, ao saneamento básico ou à água potável.

Pela sua persistência e relevância, assinala-se no campo das fragilidades infraestruturais o problema da **insuficiência de cobertura das redes públicas de abastecimento de água e de saneamento**, num território em que se não questiona o *direito à água potável segura* e ao saneamento enquanto direito humano<sup>2</sup>.

Segundo dados divulgados pela Associação Portuguesa de Distribuição e Drenagem de Águas (APDA), cerca de **874 mil habitações não estão ligadas à rede pública de abastecimento de água**, apesar de, em aproximadamente 605 mil desses casos, existir cobertura disponível. As regiões do Alentejo e do Algarve apresentam os maiores défices de cobertura, com 9,4% e 9,5%, respetivamente. Relativamente ao saneamento de águas residuais, **mais de 1,3 milhões de habitações permanecem sem ligação à rede**, das quais cerca de 800 mil não dispõem de qualquer acesso. Na região do Alentejo, 19,9% das habitações não têm acesso ao saneamento básico, seguindo-se, em termos quantitativos, as regiões Centro (19,1%) e Norte (18,7%)<sup>3</sup>.

Segundo o regime jurídico aplicável, o direito à prestação do serviço de ligação só é garantido quando a rede pública de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais se encontra a uma distância igual ou inferior a 20 metros do limite da propriedade a servir<sup>4</sup>. Para distâncias superiores, a ligação depende de uma avaliação da viabilidade técnica e económica, e o custo dos trabalhos a realizar no troço adicional recai inteiramente sobre o requerente<sup>5</sup>.

Muitos agregados familiares recorrem a furos, poços e fossas sépticas como alternativas únicas às redes públicas de abastecimento de água. As queixas recebidas pelo Provedor de Justiça revelam ainda o recurso a construções ilegais para habitação, sem acesso a infraestruturas e serviços públicos essenciais.

<sup>2</sup> Resoluções 64/292, de 28 de julho de 2010, e 68/157, de 18 de dezembro de 2013, da Assembleia-Geral das Nações Unidas e do Parlamento Europeu, de 5 de outubro de 2022.

<sup>3</sup> Associação Portuguesa de Distribuição e Drenagem de Águas (APDA), *Água e Saneamento em Portugal – O Mercado e os Preços – 2024*, novembro de 2024 (pág. 41-43), disponível em <https://www.ersar.pt/pt/site-publicacoes/Paginas/edicoes-anuais-do-RASARP.aspx>.

<sup>4</sup> V. artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto.

<sup>5</sup> V. artigo 17.º, n.º 3, do Regulamento n.º 446/2024, de 19 de abril.

O próprio critério de intervenção revela como o direito fica dependente da efetiva extensão – e, portanto, do investimento – da rede pública, sendo certo que, face ao valor da ligação, muitas pessoas acabam por ter que recorrer a mecanismos de captação autónomos. Ao Provedor de Justiça têm sido apresentadas queixas que revelam a necessidade de muitos agregados familiares recorrerem a furos, poços e fossas sépticas como alternativas únicas às redes públicas de abastecimento de água. Tal comporta custos significativos de instalação e manutenção (limpeza, esvaziamento e análise das águas), havendo **riscos quanto à qualidade da água** para a saúde individual, saúde pública e ainda para a preservação e sustentabilidade ambiental.



São também frequentemente trazidas ao Provedor queixas que se debruçam sobre **a inação das câmaras municipais perante situações de ilegalidade urbanística**<sup>6</sup>. A ausência de atuação ou de atuação tempestiva na reposição da legalidade prolonga no tempo marcas de degradação da paisagem e do edificado e fragiliza a confiança nas instituições, dando espaço a sentimentos de impunidade. Constitui, pois, um indício revelador de pobreza em dimensões várias.

A falta de atuação decorre, em grande medida, da escassez de recursos financeiros disponíveis. As intervenções necessárias implicam encargos consideráveis, nomeadamente com equipamentos, mão-de-obra e transporte. A par deste facto, observa-se uma carência de recursos humanos especializados nas autarquias locais. Profissionais como engenheiros, arquitetos, juristas ou fiscais são muitas vezes escassos, sobretudo em municípios de menor dimensão ou com capacidade orçamental limitada, o que condiciona o perfil técnico necessário ao planeamento e execução eficaz das intervenções.

A inexistência de meios logísticos próprios impõe, não raras vezes, a contratação externa de serviços especializados, solução que acarreta encargos adicionais que não são, para alguns municípios, suportáveis. Estas disfuncionalidades concorrem para a perpetuação de situações de ilegalidade urbanística e evidenciam uma urgência em adotar medidas estruturais de reforço da capacidade institucional ao nível local.

No que se refere ao **parque habitacional**, em 2023 quatro em cada dez pessoas em risco de pobreza viviam em estruturas habitacionais funcionalmente inadequadas, em que se reportavam privações como a permeabilidade à água ou apodrecimento do telhado, de paredes, de janelas ou do chão da casa<sup>7</sup>. Portugal é um dos países europeus com maior percentagem (28%) de agregados familiares a residir em **edifícios com deficiências técnico-estruturais**, verificando-se também disparidades regionais (Norte e Sul) consideráveis<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Esta questão será desenvolvida em Análise por temas, no subtema Habitação e Urbanismo (ponto 7.3.)

<sup>7</sup> V. Bruno P. Carvalho, João Fanha, Miguel Fonseca e Susana Peralta (Nova School of Business and Economics), *Portugal, Balanço Social*, junho de 2025 (pág. 38), disponível em <https://www.novasbe.unl.pt/pt/sobre-nos/projetos-para-um-futuro-melhor/social-equity-initiative/balanco-social>.

<sup>8</sup> V. Comissão Europeia, *Addressing Housing Affordability and Energy Poverty: A Dual Challenge for the EU*, janeiro de 2025 (pág. 5), disponível em <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC140895>.

As queixas recebidas pelo Provedor de Justiça revelam o **recurso a construções ilegais** para habitação, com repercussões a nível do ordenamento do território e da sustentabilidade ambiental. Por outro lado, consubstanciam condições de habitabilidade precárias, com verdadeiros riscos para a segurança dos ocupantes, e barreiras no acesso a infraestruturas e serviços públicos essenciais para o quotidiano.

O desenvolvimento de bairros de génese ilegal – um fenómeno particularmente evidente nas zonas periféricas dos grandes centros urbanos – causa ainda **problemas laterais de exclusão**, como a impossibilidade de indicar uma morada junto dos mais diversos serviços, o que dificulta a relação com as instituições e deteriora o sentimento de pertença e visibilidade.

**A insuficiência, inadequação e morosidade das soluções de habitação social têm originado múltiplas queixas de agregados familiares particularmente vulneráveis, compostos por pessoas idosas, crianças, pessoas com deficiência e pessoas em situação de pobreza extrema, que permanecem, em casos limite, em situação de desalojamento.**

Salienta-se ainda, quanto à habitação, a insuficiência, inadequação e morosidade das soluções de **habitação social**, fonte de múltiplas queixas de agregados familiares particularmente vulneráveis – compostos por pessoas idosas, crianças, pessoas com deficiência e pessoas em situação de pobreza extrema. Não conseguindo aceder a uma solução habitacional adequada em tempo útil, permanecem, consequentemente, em estruturas habitacionais insalubres ou, em casos limite, em situação de desalojamento.

É exemplo um agregado familiar em situação de sem-abrigo<sup>9</sup> durante cinco meses, na sequência de lhe ter sido alocada uma habitação municipal cuja efetiva atribuição dependia da conclusão de obras de conservação.

Um outro caso trazido ao conhecimento do Provedor de Justiça, paradigmático dos efeitos drásticos da morosidade na atribuição de habitação social, é o de agregado familiar composto por dois idosos e um adulto com um grau de incapacidade de 98%, que aguarda, *desde 2018*, a atribuição de uma habitação social. Entretanto, permanece em habitação desprovida de condições mínimas, o que, para além do mais, agrava em grau significativo as limitações decorrentes da incapacidade.

As queixas relativas aos **programas de apoio à habitação** revelam como estes são utilizados também em situações de grave pobreza, o que reforça a necessidade de enfrentar as fragilidades na sua conceção, na coordenação entre as entidades intervenientes e na inoperacionalidade e inacessibilidade das plataformas digitais utilizadas<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Entre 2019 e 2023, verificou-se a quase duplicação das pessoas em situação de sem-abrigo - v. Cáritas Portuguesa, *Pobreza e Exclusão Social em Portugal: Uma Visão da Cáritas 2025*, março de 2025 (pág. 26), disponível em: [https://caritas.pt/wp-content/uploads/2025/03/Estudo-da-Pobreza\\_2.pdf](https://caritas.pt/wp-content/uploads/2025/03/Estudo-da-Pobreza_2.pdf).

<sup>10</sup> Esta questão será desenvolvida na segunda parte do presente Relatório, no subtema *Habitação e Urbanismo* (ponto 71.1).

É ilustrativa a situação de um ex-recluso acompanhada pelo Provedor de Justiça, despejado por falta de pagamento da renda enquanto aguardava resposta à candidatura submetida no âmbito do programa de apoio financeiro Porta 65<sup>11</sup>. Permaneceu depois, durante algum tempo, em situação de sem-abrigo, e a situação de vulnerabilidade habitacional persiste. Até à data, não foi obtida qualquer resposta relativamente à candidatura.



Um outro domínio em que mais se evidenciam os efeitos de disfunções sistémicas da Administração Pública com impacto agravado na condição de pobreza dos cidadãos é o da **proteção social**. As transferências sociais por parte do Estado representam, em Portugal, um papel crucial no combate à precariedade, embora o investimento em proteção social esteja abaixo da média europeia<sup>12</sup>.

A Constituição estabelece que *o sistema de segurança social protege os cidadãos em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho*<sup>13</sup>. Para o efeito, o Estado dispõe de um conjunto diversificado de prestações sociais atribuídas para proteção dos cidadãos, de base contributiva e não contributiva. Entre os objetivos prioritários do sistema, definidos na Lei de Bases, inclui-se o de *promover a respetiva eficácia e a eficiência da sua gestão, competindo ao Estado garantir a sua boa administração*<sup>14</sup>.

As solicitações dirigidas ao Provedor de Justiça neste âmbito são ilustrativas da persistência de problemas gerais identificados na atuação administrativa – designadamente, *morosidade, má articulação entre entidades, falhas na comunicação com os cidadãos* –, comprometendo a “concessão oportuna das prestações legalmente previstas, para uma adequada prevenção e reparação das eventualidades e promoção de condições dignas de vida”<sup>15</sup>. Se estas questões sistémicas afetam todos os cidadãos, **em contexto de pobreza a má administração compromete, por vezes de forma irremediável, a concretização dos objetivos do Estado social**. Impressiona verificar que a circunstância pobreza – e muitas vezes, pobreza extrema – não tem a capacidade de desencadear uma especial *urgência e atenção* na análise ou solução dos problemas, muitas vezes não sendo sequer identificada.

<sup>11</sup> Segundo o artigo 1.º, alínea b) do Decreto-Lei n.º 38/2023, de 29 de maio, o programa de apoio financeiro Porta 65+ destina-se “ao apoio ao arrendamento, independentemente da idade dos candidatos, por agregados com quebra de rendimentos superior a 20 % face aos rendimentos dos três meses precedentes ou do mesmo período homólogo do ano anterior e por agregados monoparentais, mediante a concessão de uma subvenção mensal”.

<sup>12</sup> Sem as transferências sociais por parte do Estado (incluindo pensões de velhice), isto é, tendo apenas em consideração os rendimentos do trabalho, de capital e transferências privadas, a taxa de risco de pobreza situar-se-ia nos 40,3%, o que significa que as transferências sociais efetuadas pelo Estado, no geral, contribuem para a redução de 23,7 p.p. do risco de pobreza, assumindo, portanto, um papel fundamental no combate à pobreza (v. Inês Tavares e Renato Miguel do Carmo (Observatório das Desigualdades), *Tendências recentes da pobreza e da privação em Portugal: o agravamento na população idosa e nas mulheres*, janeiro de 2025, pág. 13, disponível em [https://www.observatorio-das-desigualdades.com/observatorioidasdesigualdades/wp-content/uploads/2025/01/Tendencias-recientes-da-pobreza-e-da-privacao-em-Portugal\\_Ines-Tavares-e-Renato-Miguel-do-Carmo.pdf](https://www.observatorio-das-desigualdades.com/observatorioidasdesigualdades/wp-content/uploads/2025/01/Tendencias-recientes-da-pobreza-e-da-privacao-em-Portugal_Ines-Tavares-e-Renato-Miguel-do-Carmo.pdf) ). De acordo com as estatísticas do Eurostat, as despesas públicas em proteção social (excluindo pensões) correspondiam a 6,7% do PIB em Portugal, o que compara com cerca de 9,5% na área do euro (v. Cáritas Portuguesa, *Pobreza e Exclusão Social em Portugal: Uma Visão da Cáritas 2025*, março de 2025, pág. 18).

<sup>13</sup> V. artigo 63.º, n.º 3.

<sup>14</sup> V. artigos 4.º, alínea c), e 24.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.

<sup>15</sup> Artigo 19.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.

Por se tratar de prestação social dirigida especificamente a beneficiários que se encontrem em situação de grave carência económica e que não estejam abrangidos pelo âmbito de proteção de qualquer outra prestação social – ou seja, a prestação social que, em primeira linha, é dirigida a situações de maior pobreza –, as queixas sobre o **Rendimento Social de Inserção (RSI)** suscitam uma atenção particular do Provedor de Justiça.

O RSI destina-se à satisfação de necessidades básicas e envolve obrigatoriamente a celebração de um *contrato de inserção* com obrigações a cargo do titular da prestação e que, em regra, tem por finalidade a inserção laboral, social e comunitária dos beneficiários<sup>16</sup>. A atividade administrativa para acesso a esta prestação é complexa, e envolve vários agentes: para além do **Instituto da Segurança Social (ISS)**, que atribui, revê, suspende ou cessa a prestação, também os técnicos de serviço social<sup>17</sup> responsáveis pela celebração e acompanhamento do contrato de inserção e ainda as demais entidades envolvidas no plano de inserção do interessado (serviços de emprego e formação profissional, de educação ou saúde, por exemplo).

Através das queixas apresentadas ao Provedor de Justiça, tem-se observado que nem sempre as obrigações impostas aos beneficiários se encontram adequadas à sua situação de carência – muitas vezes não apenas no plano económico, mas também de literacia e de capacidade de organização de vida –, ou esta é tida em conta no acompanhamento da situação.

**As queixas ao Provedor de Justiça revelam que as obrigações impostas aos beneficiários do RSI nem sempre consideram adequadamente a sua situação de carência, que envolve não só aspetos económicos, mas também de literacia, saúde e capacidade de organização de vida.**

Acompanhou-se, por exemplo, a situação de uma beneficiária que faltou a convocatória destinada à celebração do contrato de inserção social e cuja justificação – frequência de tratamento diário e obrigatório em serviço de saúde mental – não foi analisada pelo ISS, por ter sido apresentada fora do prazo. Chegou também à Provedoria queixa de beneficiária que vivia sozinha com um filho de um ano e que, por inexistência de vaga em creche, se encontrava indisponível para trabalhar. A justificação que apresentou para uma falta a convocatória do centro de emprego – não ter com quem deixar a criança – não foi aceite, e levou à suspensão da inscrição naquele centro e consequente cessação do RSI, única fonte de rendimento do agregado, a par do abono de família.

Em ambos os casos, após intervenção do Provedor de Justiça, foram revertidas as situações.

<sup>16</sup> O plano de inserção social, objeto do contrato, pode envolver: aceitação de trabalho; frequência do sistema educativo; participação em programas ocupacionais; cumprimento de ações de orientação vocacional e de formação ou reabilitação profissional; cumprimento de ações de prevenção, tratamento e reabilitação na área da toxicod dependência; desenvolvimento de atividades no âmbito das instituições de solidariedade social; utilização de equipamentos de apoio social; apoio domiciliário; incentivos à criação de atividades por conta própria e ou à criação do próprio emprego (v. artigos 3.º e 18.º da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio). O incumprimento do contrato de inserção ou a falta de comunicação da alteração da situação económica ou familiar do beneficiário podem determinar a suspensão ou a cessação da prestação – artigos 21.º-C e 22.º da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio.

<sup>17</sup> Designadamente, de municípios e instituições particulares de solidariedade social com acordo para esse fim.



**As crianças são um dos grupos mais afetados pela pobreza absoluta extrema;** cerca de 37 mil crianças (1,9%) estão inseridas em agregados familiares cujo *rendimento disponível não é o suficiente para arcar com a despesa de uma dieta apropriada*<sup>18</sup>. As famílias monoparentais (31,0%) e as famílias com três ou mais crianças dependentes (28,2%) são aquelas que apresentavam as taxas de risco de pobreza mais elevadas<sup>19</sup>.

A morosidade na atribuição de prestações especificamente dirigidas a agregados familiares de baixos recursos que incluem crianças, tais como o **abono de família**, tem, por isso, suscitado especial preocupação do Provedor de Justiça.

Importa considerar que da concessão de abono de família pode também depender o acesso a outros apoios sociais, entre os quais a garantia para a infância<sup>20</sup>, a ação social escolar (ASE)<sup>21</sup>, bolsas de estudo e as tarifas sociais.

O atraso e outros entraves na atribuição do abono de família comprometem, por conseguinte, o acesso a uma proteção social mais ampla, que pode pôr em causa a subsistência destes agregados, motivo pelo qual tem sido conferida particular relevância às queixas reportadas nesta matéria.

É exemplificativo um caso de *suspensão do abono de família com fundamento na falta de apresentação da prova anual de rendimentos e da composição do agregado familiar*. A beneficiária que reportou essa situação tinha procedido à entrega dos elementos exigidos por diversas vezes e alegado, junto da segurança social, que se encontrava desempregada, que era a única adulta do agregado e que a falta do abono comprometia o acesso do seu filho a refeições gratuitas na escola<sup>22</sup>. O pagamento só foi retomado dez meses depois da suspensão, e na sequência da intervenção do Provedor de Justiça.

**No domínio da educação**, o Estado tem o dever de assegurar o direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar<sup>23</sup>, também por via de uma ação social escolar<sup>24</sup> eficaz, atempada e proporcional às carências dos alunos.

<sup>18</sup> Quanto ao conceito (*agregados familiares sem recursos para cobrir o mero custo da dieta adequada aos indivíduos que o compõem, de acordo com as diretrizes nutricionais da DGS*), v. Bruno P. Carvalho, João Fanha, Miguel Fonseca e Susana Peralta (Nova School of Business and Economics), *Portugal, Balanço Social*, junho de 2025 (pág. 24).

<sup>19</sup> Segundo o INE, *ICOR 2024*, dezembro de 2024 (págs. 7-8).

<sup>20</sup> A garantia para a infância é um apoio destinado a famílias com crianças e jovens com idade inferior a 18 anos que se encontrem em situação de extrema pobreza. A sua criação decorreu da adoção da Recomendação (UE) 2021/1004 do Conselho, de 14 de junho de 2021. Relativamente à deficiente comunicação e atraso em caso de acesso a esta prestação, v. situação relatada na segunda parte do presente Relatório, no subtema *Segurança Social* (ponto 11.2).

<sup>21</sup> A ASE visa combater o abandono escolar e assegurar a igualdade de oportunidades no acesso à educação e ao êxito escolar, destinando-se, em especial, a crianças e jovens provenientes de famílias com baixos rendimentos e carência de recursos socioeconómicos que frequentam a educação pré-escolar e os ensinos básico e secundário, bem como a alunos com necessidade de saúde especial. V., quanto ao universo abrangido, Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de março, e Despacho n.º 8452-A/2015, de 31 de julho).

<sup>22</sup> O acesso a este benefício está circunscrito aos beneficiários do abono de família integrados no 1.º escalão de rendimentos (v. artigo 11.º, n.º 2 do Despacho n.º 8452-A/2015, de 31 de julho).

<sup>23</sup> V. artigo 74.º, n.º 1, da Constituição.

<sup>24</sup> V. artigos 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de março.

Segundo os mais recentes dados divulgados pela **Direção-Geral das Estatísticas da Educação e Ciência**, 93% dos alunos que não beneficiavam de medidas abrangidas pela ASE concluíram o 1.º ciclo de estudos no ensino básico no período previsto de quatro anos, valor que desce para 85% no caso de alunos beneficiários de ASE, e apenas 80% no caso de alunos beneficiários de ASE no escalão A<sup>25</sup>. Esta tendência é transponível para a situação de alunos do ensino secundário (a frequentar cursos científico-humanísticos): a taxa de conclusão é superior no caso de alunos não beneficiários de ASE (77%) com uma variação de 8 pontos percentuais em relação aos alunos beneficiários de ASE (69%). Mais uma vez, essa diferença acentua-se quando se consideram, especificamente, os alunos beneficiários de ASE no escalão A<sup>26</sup>.

**No ano letivo 2023/2024, foram reportados atrasos significativos na atribuição de bolsas de mérito a alunos do ensino secundário. Estas bolsas, concedidas a estudantes com bom aproveitamento e carência económica, são pagas em três prestações ao longo do ano. Em alguns casos, a atribuição da bolsa ocorreu mais de um ano após o pedido.**

Quanto à concretização dos apoios no contexto da educação, foram no ano letivo de 2023/2024 denunciados **atrasos na atribuição de bolsas de mérito**, em relação a alunos do ensino secundário no município da Amadora. As bolsas de mérito configuram uma prestação pecuniária anual atribuída a *estudantes pertencentes aos 1.º e 2.º escalões do abono de família*, mediante a verificação de aproveitamento escolar<sup>27</sup> – nomeadamente, a obtenção de aprovação em todas as disciplinas e uma média anual mínima fixada regulamentarmente.

Em mais um exemplo de *dificuldades de articulação entre entidades públicas*, a autarquia afastava a responsabilidade pela morosidade, alegando não ter recebido da Administração central as verbas destinadas ao pagamento dos apoios às escolas.

Num dos casos acompanhados, apurou-se que uma aluna, apesar de reunir todos os requisitos exigíveis e de ter apresentado a candidatura em outubro de 2023, apenas teve a bolsa de mérito atribuída em novembro de 2024 – ou seja, mais de um ano depois do pedido e ultrapassado mais que todo um ano letivo. Em meados de fevereiro de 2025, o mesmo estabelecimento de ensino não tinha ainda recebido qualquer transferência financeira relativa às bolsas de mérito do ano letivo de 2024/2025.

<sup>25</sup> Caso em que o rendimento anual do agregado familiar é particularmente reduzido, até 3 564,82€ (v. Direção-Geral das Estatísticas da Educação e Ciência, *Situação 4 anos após o ano de ingresso dos alunos no 1.º Ciclo do Ensino Básico, 2022/2023*, dezembro de 2024, pág. 18, disponível em <https://www.dgeec.medu.pt/api/ficheiros/675ac25dbbd091b0c00f4a06>).

<sup>26</sup> V. DGEEC, *Situação 4 anos após o ano de ingresso dos alunos no 1.º Ciclo do Ensino Básico, 2022/2023*, dezembro de 2024 (pág. 18).

<sup>27</sup> Estas bolsas são processadas em três prestações ao longo do ano letivo, sendo previsto o pagamento de 40% do montante total no primeiro período letivo e os restantes 60% repartidos pelos dois períodos seguintes – v. Anexo V ao Despacho Normativo n.º 8452-A/2015, de 31 de julho.

Também para as **famílias que incluem pessoas com deficiência** as prestações sociais são essenciais na prevenção da situação de pobreza. Cerca de dois terços (62,4%) destes cidadãos com mais de 16 anos encontravam-se em risco de pobreza antes de transferências sociais, quase o dobro do que sucede com as pessoas sem deficiência, representando uma disparidade entre ambos os grupos de 28,3 pontos percentuais<sup>28</sup>. Por outro lado, importa registar que **as transferências sociais são mais eficazes na diminuição do risco de pobreza quanto à população com deficiência**, em comparação com a população sem deficiência<sup>29</sup>.

A PSI é uma das principais prestações sociais para pessoas com deficiência, com mais de 154 mil beneficiários, mas a Administração tem sido lenta e pouco eficaz na sua atribuição. Este é um problema sistémico que penaliza especialmente pessoas com deficiência em situação de carência económica.

Um dos apoios com maior expressão na proteção deste grupo vulnerável é a **Prestação Social para a Inclusão (PSI)**, cujo número de beneficiários atingiu, segundo dados recentes, 154 421 beneficiários<sup>30</sup>. Visa não só compensar os encargos acrescidos no domínio da deficiência, mas igualmente combater a pobreza das pessoas com deficiência. A Administração tem vindo, no entanto, a demonstrar uma atuação pouco célere e eficaz na atribuição desta prestação, desde a sua criação<sup>31</sup>.

No ano de 2024, o Provedor de Justiça sinalizou o problema sistémico da suspensão da PSI, especialmente penalizador para as pessoas com deficiência em situação de carência económica<sup>32</sup>.

A **população reformada** viu agravado nos últimos anos o seu risco de pobreza<sup>33</sup>. Uma vez que a privação material e social aumenta com o fator idade<sup>34</sup>, o problema do atraso na concessão das pensões de reforma<sup>35</sup> não pode deixar de merecer atenção, continuando a ser solicitada a intervenção do Provedor de Justiça em casos de dilação excessiva, com especial acuidade quando o interessado está privado de qualquer rendimento enquanto aguarda a concessão da pensão<sup>36, 37</sup>.

<sup>28</sup> V. Observatório da Deficiência e Direitos Humanos (ODDH – ISCSP-ULisboa), *Pessoas com deficiência em Portugal: indicadores de direitos humanos 2024*, abril de 2025 (pág. 65), disponível em [https://oddh.iscsp.ulisboa.pt/wp-content/uploads/2025/05/relatorio\\_oddh2024-final.pdf](https://oddh.iscsp.ulisboa.pt/wp-content/uploads/2025/05/relatorio_oddh2024-final.pdf).

<sup>29</sup> V. ODDH – ISCSP-ULisboa, *Pessoas com deficiência em Portugal: indicadores de direitos humanos 2024*, abril de 2025 (págs. 65-66).

<sup>30</sup> V. ODDH – ISCSP-ULisboa, *Pessoas com deficiência em Portugal: indicadores de direitos humanos 2024*, abril de 2025 (pág. 73).

<sup>31</sup> A PSI foi instituída pelo Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro, que logo fixou os três componentes que a constituem (componente base, complemento e majoração), mas foi implementada de forma faseada. O Provedor de Justiça tem vindo a chamar a atenção para os problemas nesta matéria nos relatórios de atividade, sendo de assinalar a Recomendação n.º 2/B/2020 dirigida à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, disponível em [https://www.provedor-jus.pt/documentos/Recomendacao\\_n\\_2\\_B\\_2020.pdf](https://www.provedor-jus.pt/documentos/Recomendacao_n_2_B_2020.pdf).

<sup>32</sup> Esta questão será desenvolvida na segunda parte do presente Relatório, no Tema em destaque: *Deficiência & Inclusão*.

<sup>33</sup> De 15,4% em 2022 para 19,6% em 2023, um valor superior ao da totalidade da população residente no país (16,6%) (INE, ICOR 2024, dezembro de 2024, pág. 6).

<sup>34</sup> Correspondendo a 6,5% neste grupo etário (V. Cáritas Portuguesa, *Pobreza e Exclusão Social em Portugal: Uma Visão da Cáritas 2025*, março de 2025, pág. 22).

<sup>35</sup> Registou-se, neste campo, uma evolução francamente positiva – cfr. *Relatórios à Assembleia da República – 2018 a 2022*.

<sup>36</sup> Num dos casos, e porque a interessada se encontrava há oito meses sem rendimento, a situação foi exposta à CGA, que, numa atuação de sentido inverso à descrita, aceitou realizar o pagamento antecipado de uma parte dos retroativos, já calculados, ao invés de aguardar a publicação do despacho de aposentação no *Diário da República*, atenuando, desse modo, a situação de carência económica em que a interessada se encontrava.

<sup>37</sup> Muitos dos atrasos referem-se a pensões unificadas (ou seja, que envolvem a articulação entre o ISS e a CGA), assim como a demoras na comunicação para organismos de segurança social estrangeiros, necessária quando há trabalho prestado fora de Portugal.

Por outro lado, quando **1,6 milhões de pensões são inferiores ao salário mínimo nacional**<sup>38</sup>, é de salientar o número muito significativo de situações em que o Provedor de Justiça é chamado a intervir para a *correção de erros cometidos pela Administração* que implicam a redução indevida do valor mensal auferido por pensionistas. Assim sucede quando são impostas deduções para compensação de dívidas anteriores (por vezes já prescritas) e não são respeitados os limites previstos na lei para garantia de um valor mínimo que permita a subsistência<sup>39</sup>.

As queixas dirigidas ao Provedor de Justiça confirmam que a pobreza entre os idosos é, muitas vezes, *ampliada* por falhas na implementação de medidas criadas para a combater.<sup>40</sup> Verifica-se a **inoperacionalidade de apoios sociais por entraves administrativos**, como sejam a falta de articulação entre os serviços públicos ou exigências burocráticas excessivas<sup>41</sup>.

As queixas ao Provedor de Justiça mostram que a pobreza entre os idosos é por vezes aprofundada por falhas na implementação de medidas de apoio, devido a entraves administrativos e exigências burocráticas excessivas. É exemplo o difícil acesso a medicamentos sujeitos a receita médica e comparticipados, que deveriam ser gratuitos para os beneficiários do Complemento Solidário para Idosos (CSI).

Um exemplo elucidativo deste problema revelou-se no acesso ao regime dos **benefícios adicionais de saúde**<sup>42</sup>, um instrumento dirigido a idosos beneficiários do Complemento Solidário para Idosos (CSI)<sup>43</sup>. Criada em 2007, a medida visa garantir o acesso gratuito a medicamentos sujeitos a receita médica e comparticipados, bem como a apoiar financeiramente a aquisição de óculos e próteses dentárias.

A sua operacionalização depende de uma *articulação entre centros de saúde e a Segurança Social*, à qual cabe o pagamento dos reembolsos com base nas informações transmitidas pelos serviços de saúde. Neste âmbito, o Provedor de Justiça teve conhecimento do seguinte caso, paradigmático da ineficiência que urge combater: em 2024, um idoso com 84 anos, em situação de grande vulnerabilidade económica, aguardava *desde 2022* o reembolso referente à aquisição de uma prótese dentária total.

<sup>38</sup> V. Bruno P. Carvalho, João Fanha, Miguel Fonseca e Susana Peralta (Nova School of Business and Economics), *Portugal, Balanço Social*, junho de 2025, pág. 102.

<sup>39</sup> Esta questão será desenvolvida no subtema *Segurança Social* (ponto 11.1).

<sup>40</sup> Este foi um dos problemas transversais escolhidos para integrar o *Relatório à Assembleia da República* relativo ao ano de 2023: *falhas na execução da lei*.

<sup>41</sup> Sobre este mesmo tipo de dificuldades e consequências, v. Relatório sobre o Sistema de Atribuição de Produtos de Apoio (SAPA), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-sobre-o-sistema-de-atribuicao-de-produtos-de-apoio-sapa/>.

<sup>42</sup> V. Decreto-Lei n.º 252/2007, de 5 de julho.

<sup>43</sup> O CSI foi implementado em 2006 com a ambição de produzir um impacto relevante no alívio da pobreza que afeta os reformados e outros cidadãos idosos em situação vulnerável (v. Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro).

Ouidas as entidades competentes, a Segurança Social indicava não ter recebido qualquer processo e o centro de saúde, por sua vez, afirmava tê-lo enviado. O desfecho da situação permanece incerto.

Situação semelhante foi reportada ao Provedor de Justiça a propósito do acesso ao **regime especial de participação de medicamentos para pensionistas com baixos rendimentos**<sup>44</sup>.

De acordo com o regime legal aplicável, os pensionistas cujo rendimento total anual não exceda 14 vezes a retribuição mínima mensal garantida (ou o valor equivalente do indexante dos apoios sociais, se superior) têm direito a participações acrescidas em medicamentos. Para tal, exige-se a apresentação de *documento* comprovativo da condição de pensionista, bem como *declaração específica* quanto aos seus rendimentos, – a entregar pessoalmente pelo pensionista ou por correio postal registado<sup>45</sup>.

Algumas das situações de carência entre idosos relatadas nas queixas ao Provedor de Justiça resultam ainda dos **regimes de acumulação de prestações sociais, que carecem de premente revisão**, uma vez que a sua aplicação põe em causa a existência condigna destes cidadãos, alguns estrangeiros<sup>46</sup>, o que agrava consideravelmente a sua exposição ao risco de pobreza.

Assim, a norma que prevê a impossibilidade de acumulação do subsídio de desemprego com “pensões atribuídas pelos regimes do sistema de segurança social ou de outro sistema de proteção social de inscrição obrigatória incluindo o da função pública e regimes estrangeiros”<sup>47</sup> sustentou a negação do subsídio de desemprego, na sua totalidade, a um cidadão português que recebia uma pensão da Suíça no valor de 166€ mensais decorrente dos descontos que havia feito para o respetivo sistema de segurança social.

Também uma cidadã ucraniana se viu privada de subsídio de doença por receber uma pensão da segurança social da Ucrânia no valor de 64 € mensais, em virtude de o regime jurídico da proteção na doença estabelecer que este subsídio não é acumulável com outras prestações compensatórias da perda da remuneração de trabalho<sup>48</sup>.

Em ambos os casos, as pensões atribuídas pelos sistemas de segurança social estrangeiros não atingiam o valor que o regime português considera corresponder ao mínimo de subsistência, mas esta condição é ignorada pelas normas que impedem a acumulação.

<sup>44</sup> V. artigo 19.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 48-A/2010, de 13 de maio e artigo 39.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 97/2015, de 1 de junho.

<sup>45</sup> V. artigos 1.º e 2.º da Portaria n.º 91/2006, de 27 de janeiro; foi assim, num caso relatado ao Provedor de Justiça, *recusada a declaração digital de rendimentos da Segurança Social apresentada por uma idosa com 87 anos e com dificuldades de mobilidade*.

<sup>46</sup> Em 2023, 28,2% da população estrangeira extracomunitária em Portugal encontrava-se em risco de pobreza ou exclusão social. Apesar deste valor representar um desagravamento relativamente ao verificado em período equivalente anterior (de 5,9 p.p.), é insuficiente para reduzir a disparidade que se observa por equiparação aos demais grupos: 19,4% quando se considera exclusivamente a nacionalidade portuguesa (representando um diferencial de 9 p.p.) e 18% quando se atende à população proveniente de outro país da UE de nacionalidade distinta (representando um diferencial de 10,2 p.p.) (V. Rede Europeia Anti-Pobreza, *Pobreza e Exclusão Social em Portugal*, outubro de 2024, pág. 24, disponível em [https://www.eapn.pt/wp-content/uploads/2024/10/ONLCP\\_PES\\_Relatorio2024.pdf](https://www.eapn.pt/wp-content/uploads/2024/10/ONLCP_PES_Relatorio2024.pdf)). A par das crianças, os estrangeiros (1,3%) são o segundo grupo mais afetado pela pobreza absoluta extrema (V. Bruno P. Carvalho, João Fanha, Miguel Fonseca e Susana Peralta (Nova School of Business and Economics), *Quem consegue pagar as despesas essenciais? Uma análise da pobreza absoluta em Portugal*, janeiro de 2025, pág. 24, disponível em [https://www.novasbe.unl.pt/Portals/0/Files/2025/Nota\\_PAbs\\_2024\\_final%20\(2\).pdf](https://www.novasbe.unl.pt/Portals/0/Files/2025/Nota_PAbs_2024_final%20(2).pdf)).

<sup>47</sup> Artigo 60.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro.

<sup>48</sup> Artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 28/2004, de 4 de fevereiro.



Um número significativo de queixas tratadas pelo Provedor de Justiça recai sobre a questão do **limite legal de 36 prestações em sede de execução por dívidas ao Estado**<sup>49</sup>, que se tem revelado *insuficiente perante a realidade económica de muitos cidadãos*. A alteração legislativa introduzida em 2021 – que reduziu o valor mínimo de cada prestação<sup>50</sup> – não foi acompanhada de um aumento do número máximo de prestações, o que, na prática, inviabiliza o recurso efetivo a planos de pagamento mais dilatados no tempo.

O Provedor de Justiça recebe com frequência queixas invocando o compromisso para a subsistência dos agregados familiares por **penhoras ilegais em casos de dívidas ao Estado**, para além de outras disfuncionalidades, como o não reconhecimento oficioso da prescrição, em casos em que este era devido. Verificam-se penhoras de saldos bancários compostos exclusivamente de vencimentos ou pensões já penhorados na fonte, bem como a apreensão de montantes legalmente impenhoráveis, como o abono de família. Para quem vive com rendimentos exíguos, uma cobrança injustificada pode significar não pagar a renda, não assegurar a alimentação ou não comprar medicamentos.

Na eventualidade de **desemprego**, as prestações sociais destinadas a compensar a perda de retribuição têm, igualmente, uma função tendencial de prevenção da pobreza, sobretudo quando, segundo os mais recentes dados do Instituto Nacional de Estatística, o risco de pobreza entre as pessoas desempregadas era de 44,3%, – superior em 28,8 p.p. quando comparadas com as pessoas empregadas.<sup>51</sup>

A *morosidade* na apreciação dos pedidos e na atribuição das prestações de desemprego pode constituir, por conseguinte, motivo de agudização das dificuldades económicas dos cidadãos afetados e seus agregados. Muito embora essas situações não correspondam à regra, quando vêm reportadas nas queixas ao Provedor de Justiça são patentes as graves privações com que os desempregados se debatem enquanto esperam por uma decisão, sobretudo no caso do **subsídio social de desemprego**, atribuído apenas a cidadãos com baixos rendimentos.

---

49 V. artigo 196.º, n.º 4 do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT).

50 De 1 para 1/4 de Unidade de Conta, isto é, de 102 € para 25,50 €. Partindo de um pagamento mensal de 25,50 € e tendo presente o limite máximo de 36 prestações, conclui-se que apenas as dívidas que não ultrapassem 918 € podem ser pagas através deste mecanismo (o artigo 196.º, n.º 5, do CPPT, alarga o número de prestações, mas aumenta exponencialmente o valor de cada prestação para mínimos de 1.020,00 €, que manifestamente não visam cidadãos mais vulneráveis).

51 V. Instituto Nacional de Estatística (INE), *Informação à comunicação social: rendimento e condições de vida, transmissão intergeracional de vantagens e desvantagens sociais*, março de 2024, pág. 9, disponível em [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaques&DESTAQUESdest\\_boui=639506103&DESTAQUESmodo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=639506103&DESTAQUESmodo=2).

Numa das situações em que o Provedor de Justiça interveio, a cidadã em causa diligenciou para que lhe fosse atribuído o subsídio social de desemprego subsequente sem qualquer hiato após o fim do período de concessão do subsídio de desemprego, cumprindo as instruções transmitidas pelos serviços da segurança social, nomeadamente a apresentação de toda a documentação necessária, com a maior antecedência possível.

A demora na apreciação do seu processo prolongou-se, no entanto, por dois meses, durante os quais ficou privada de meios de subsistência, o que tornou necessária a atribuição, também pela segurança social, de apoio social urgente (mediante a entrega de um cabaz de alimentos) para fazer face a necessidades básicas do agregado durante o período de espera pela decisão.

**Também enquanto entidade empregadora o Estado é confrontado com situações de grave desproteção e pobreza**, tendo um papel fundamental na promoção dos direitos no plano laboral e na garantia de proteção aos seus trabalhadores.

Merecem aqui destaque as situações de trabalhadores em funções públicas aos quais, por questões não apenas de ordem administrativa, mas também relacionadas com o regime aplicável, deixa de ser assegurada a remuneração mensal ou a proteção social necessária, e que por isso ficaram sem meios de subsistência<sup>52</sup>. Verifica-se que estas situações, apesar da sua gravidade do ponto de vista dos critérios de risco de pobreza, não geram uma particular urgência de tratamento.

Trabalhadores públicos contratados a termo que sofram **acidente de trabalho com incapacidade temporária absoluta** que persista após o fim do contrato, deixam de receber remuneração compensatória. Além disso, por estarem incapacitados, não podem iniciar novo emprego nem têm direito ao subsídio de desemprego, que depende da capacidade para trabalhar.

Esta solução – que resulta de o referido regime não tornar clara a natureza *indemnizatória* das remunerações devidas durante o período de incapacidade decorrente de acidente, o que permitiria o seu pagamento para além da vigência do contrato – revela-se manifestamente injusta e incompatível com a Constituição, por não garantir o direito à assistência e justa reparação dos trabalhadores quando vítimas de acidentes de trabalho e por afrontar o princípio da igualdade (no confronto com o regime aplicável à generalidade dos trabalhadores do setor privado)<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> Numa das queixas recebidas, referente a um processo de reestruturação orgânica com reafetação de pessoal, a *desarticulação entre serviços* impediu a integração de um trabalhador, que não ficou afeto a nenhuma entidade. A omissão resultou na suspensão do pagamento da remuneração mensal e colocou o trabalhador numa situação de grande vulnerabilidade, tanto mais que, à data, se encontrava de baixa por doença prolongada. A intervenção do Provedor de Justiça permitiu superar o problema, mediante a integração na entidade a que deveria ser afeto nos termos do regime legal aplicável à concreta reorganização administrativa.

<sup>53</sup> O problema foi objeto da Recomendação n.º 19/A/2012, de 28 de dezembro de 2012 (disponível em [https://www.provedor-jus.pt/documentos/Re-c\\_19A2012.pdf](https://www.provedor-jus.pt/documentos/Re-c_19A2012.pdf)), não acatada, e de comunicação dirigida à Assembleia da República em 1 de julho de 2013 (disponível em [https://www.provedor-jus.pt/documentos/Oficio\\_7864\\_01072013.pdf](https://www.provedor-jus.pt/documentos/Oficio_7864_01072013.pdf)). O regime permanece por alterar.

No âmbito das *medidas extraordinárias de mitigação dos efeitos da inflação*, de 2023<sup>54</sup>, as insuficiências do regime e as falhas na respetiva aplicação foram corrigidas com uma morosidade que não se compadeceu com a urgência que as situações visadas reclamavam. Foi o caso da falta de **pagamento aos beneficiários integrados no regime de proteção social convergente**: a lei estabeleceu o direito ao apoio, entre outros, aos agregados familiares em que um dos membros recebe abono de família do 1.º e 2.º escalões e previu o seu pagamento oficioso e automático (ou seja, independentemente de requerimento) pelo ISS. Nada dispôs, no entanto, para os **casos de atribuição do abono por parte das entidades empregadoras** ou da CGA, como sucede no regime de proteção social convergente.

Assim, nesses casos, por um lado, o ISS invocava desconhecer os beneficiários do abono de família abrangidos pelo regime convergente por não ser o responsável pelo pagamento de tais prestações; por seu turno, as entidades empregadoras e a CGA entendiam que a responsabilidade pelo pagamento era legalmente atribuída à segurança social.

Este impasse, que impedia, sem fundamento, que uma parte dos destinatários em idêntica situação de vulnerabilidade económica beneficiasse de um apoio criado para chegar de forma rápida às famílias, só veio a ser **ultrapassado mais de um ano depois da aprovação da medida**, já após intervenção do Provedor de Justiça<sup>55</sup>: o Governo determinou que as entidades empregadoras públicas remetessem ao ISS informação sobre os beneficiários de abono de família, para efeitos do pagamento do apoio.

Entre os requisitos legais estabelecidos para o acesso a prestações sociais e outros apoios públicos, encontra-se o da *inexistência de dívidas fiscais e contributivas*<sup>56</sup>. Esta exigência assume contornos altamente penalizadores quando as dívidas são fruto de erros administrativos<sup>57</sup> ou se encontram prescritas, como sucedeu em diversos casos reportados ao Provedor de Justiça.

Em dois casos analisados, o acesso ao subsídio por cessação de atividade foi indeferido a membros de órgãos estatutários<sup>58</sup> com fundamento na existência de dívida contributiva à data a que a lei faz reportar o cumprimento do referido requisito. Tendo verificado que em ambas as situações estavam em causa **erros da segurança social no apuramento das dívidas que estavam a ser exigidas**<sup>59</sup>, o Provedor de Justiça instou o ISS a corrigir as suas decisões e os interessados acabaram por ter acesso à prestação inicialmente denegada.

<sup>54</sup> V. Decreto-Lei n.º 21-A/2023, de 28 de março.

<sup>55</sup> O Provedor de Justiça dirigiu nesta matéria chamada de atenção à Secretária de Estado da Administração Pública e, na ausência de resposta, divulgou-a junto da comunicação social em dezembro de 2023.

<sup>56</sup> A título de exemplo, estão condicionados à inexistência de dívidas à Segurança Social e à Autoridade Tributária o acesso a programas de renda acessível; a atribuição de prestações sociais a trabalhadores independentes (como o subsídio por cessação de atividade, o subsídio por doença ou os apoios à parentalidade); o acesso a medidas de estímulo ao emprego; o recurso ao regime de *lay-off*; a atribuição de apoios excecionais como os que foram criados para compensar o aumento da Remuneração Mínima Mensal Garantida; apoios à criação do próprio emprego destinados a beneficiários de prestações de desemprego; acesso a fundos europeus, nomeadamente os atribuídos a Portugal no âmbito do PRR; ou os apoios concedidos pelo IIEFP no âmbito da medida de Apoio ao Regresso de Emigrantes a Portugal (“Programa Regressar”).

<sup>57</sup> Como sejam erros na liquidação e cobrança de taxas, impostos e contribuições ou omissões na atualização de situações contributivas.

<sup>58</sup> V. Decreto-Lei n.º 12/2013, de 25 de janeiro.

<sup>59</sup> Numa porque, decorridos 25 anos, a dívida se encontrava manifestamente prescrita; na segunda, por ter havido lapso na data em que foi aferida a situação contributiva.

A exclusão de apoios, por impossibilidade de regularizar situações criadas por falhas do próprio Estado<sup>60</sup>, tem o potencial de perpetuar ou acentuar a pobreza, contrariando os objetivos das políticas públicas.

Por fim, a **população reclusa** não é habitualmente identificada como um grupo especialmente desprotegido nos instrumentos estatísticos nacionais e internacionais que se debruçam sobre a pobreza, e que resultam de inquéritos a pessoas que vivem em alojamentos familiares habituais. O facto de os indicadores deixarem de fora as pessoas nas prisões, bem como as *pessoas em situação de sem-abrigo* ou as pessoas – migrantes ou nacionais – que residem em *alojamentos temporários* pode significar que a magnitude da pobreza em Portugal é subestimada<sup>61</sup>.

O facto de os indicadores deixarem de fora as pessoas nas prisões, bem como as pessoas em situação de sem-abrigo ou as pessoas – migrantes ou nacionais – que residem em alojamentos temporários pode significar que a magnitude da pobreza em Portugal é subestimada.

O trabalho sistemático da Provedoria de Justiça tem vindo a aprofundar o conhecimento sobre os fatores que condicionam a integração social da população reclusa, destacando a sua **particular exposição a situações de pobreza e exclusão social** – uma dimensão ainda pouco considerada. Com base nas queixas recebidas, o Provedor de Justiça acompanha a forma como os estabelecimentos prisionais preparam os reclusos para o regresso à liberdade<sup>62</sup>, de modo a prevenir esse risco de exposição.

Neste sentido, procura-se verificar se estão a ser asseguradas medidas essenciais como a afetação da pessoa reclusa a posto de trabalho no estabelecimento prisional; o apoio na solicitação do RSI<sup>63</sup> ou de outros apoios junto do ISS; o apoio no pedido de pensões de reforma; a inscrição no Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP); a ajuda para renovação de documentos de identificação<sup>64</sup>; e, nos casos de ausência ou inconsistente retaguarda familiar e insuficiência económica, a sinalização no âmbito de apoio para alojamento<sup>65</sup>.

<sup>60</sup> Em caso de ser instaurado processo de execução fiscal, apenas a sua suspensão permite a obtenção de certidão de não dívida, mas tal suspensão pode depender da prestação de uma garantia, cujos custos são, por regra, incomportáveis para os requerentes em situação de maior fragilidade. Não obstante estar legalmente prevista a possibilidade de dispensa ou isenção de garantia, muitos executados não preenchem os respetivos requisitos.

<sup>61</sup> V. Cáritas Portuguesa, *Pobreza e Exclusão Social em Portugal: Uma Visão da Cáritas 2025*, março de 2025, pág. 11.

<sup>62</sup> Refira-se que nos termos do n.º 3 do artigo 98.º do RGEF, “[o]s serviços responsáveis pelo acompanhamento da execução da pena efetuam o encaminhamento para as entidades públicas competentes em matéria de segurança e ação social, emprego, formação profissional, ensino e saúde, em função das necessidades de apoio detetadas no decurso do acompanhamento”.

<sup>63</sup> De acordo com a alínea k) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei 13/2003, de 21 de maio, é condição do reconhecimento do direito ao RSI a circunstância de o requerente “não se encontrar (...) a cumprir pena de prisão em estabelecimento prisional, salvo nos 45 dias anteriores à data previsível de libertação”.

<sup>64</sup> Para efeitos de isenção de taxas de emissão ou renovação de cartão de cidadão, as pessoas reclusas com condição de insuficiência económica podem comprová-la através de declaração ou informação emitidas pelo diretor do estabelecimento prisional (v. artigo 7.º da Portaria n.º 291/2017, de 28 de setembro).

<sup>65</sup> Especificamente quanto à situação habitacional no momento da restituição à liberdade, v. *Relatório à Assembleia da República – 2022* (págs. 83-84), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2022-provedor-de-justica/>.

Numa situação relatada ao Provedor de Justiça, a pessoa a libertar não possuía sequer meios suficientes para custear o próprio transporte de regresso à sua residência, distante do estabelecimento prisional. Acabaria por ser o estabelecimento prisional, com fundos próprios, a apoiar essa deslocação, incluindo o fornecimento da alimentação para a viagem.

Esta realidade torna ainda mais premente a regulamentação do apoio social e económico previsto no artigo 54.º do Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade, em falta desde a sua entrada em vigor. Esta *falha* do Estado na *execução da lei* é tanto mais grave atentas as finalidades a que vem dirigido o apoio em causa, e face à circunstância de muitos reclusos terem um grau significativo de dependência de terceiros. E falha, justamente, naquele que é um nível mínimo de proteção devida. A questão já foi antes colocada pelo Provedor junto do Governo por duas vezes (em 2021 e 2022), e ficou sinalizada no Relatório da Atividade de 2022<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> V. Relatório à Assembleia da República – 2022 (pág. 83), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2022-provedor-de-justica/>.

## **ANÁLISE POR TEMAS** |

- 1. AMBIENTE E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO**
- 2. CIDADANIA**
- 3. CIDADÃOS ESTRANGEIROS EM PORTUGAL**
- 4. ECONOMIA E CONSUMO**
- 5. EDUCAÇÃO E CULTURA**
- 6. FISCALIDADE**
- 7. HABITAÇÃO E URBANISMO**
- 8. JUSTIÇA E SEGURANÇA INTERNA**
- 9. PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS**
- 10. SEGURANÇA SOCIAL**
- 11. SISTEMA PRISIONAL E REINserÇÃO SOCIAL**
- 12. TRABALHO**

**TEMA EM DESTAQUE:**  
**DEFICIÊNCIA & INCLUSÃO**



## ANÁLISE POR TEMAS |

### 1. AMBIENTE E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

#### 1.1. Repartição de competências na higiene urbana

A manutenção das condições de higiene e salubridade é instrumental à garantia do direito a um ambiente de vida sadio, valor constitucionalmente tutelado<sup>67</sup>. Em matéria de *higiene urbana*, foram recebidas, em particular, queixas reportando insuficiências do serviço público em várias freguesias do Município de Lisboa.

Em Lisboa, o serviço público de higiene urbana é garantido por intervenção tanto do município como das freguesias, tratando-se de uma repartição de competências decorrente de legislação aprovada em 2012<sup>68</sup>. Este quadro impõe a devida articulação entre os vários entes autárquicos, de modo a, por um lado, impedir a existência de situações de conflito negativo de competências e, por outro, a potenciar a eficiência e racionalidade das várias intervenções.

Desde 2019, e com a intenção de coordenar e harmonizar as atuações nesta matéria, têm vindo a ser celebrados anualmente em Lisboa contratos interadministrativos de cooperação entre o município e as freguesias. Entre outros aspetos, tais contratos comportam transferências orçamentais para as freguesias, subsidiando a execução das tarefas de higiene urbana que se encontram a seu cargo.

---

<sup>67</sup> V. artigo 66.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa.

<sup>68</sup> Trata-se de uma repartição de competências determinada especificamente para a área de Lisboa, através da Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro, que procedeu à sua reorganização administrativa.

As exigências emergentes da articulação, e as dificuldades na sua satisfação, encontram-se refletidas nas queixas chegadas à Provedoria; no âmbito da sua instrução, foi analisada esta realidade contratual, detetando-se falhas na avaliação e monitorização das necessidades operacionais, que comprometiam a eficiência do modelo.

Referimo-nos, desde logo, à circunstância de, até ao ano de 2024, não ter sido atualizado o relatório técnico-operacional preparado em 2019 pelo Departamento de Higiene Urbana da Câmara Municipal de Lisboa e que sustentava a definição dos termos e condições contratuais (designadamente, ao nível do auxílio financeiro a prestar às freguesias), omissão que não se coaduna com a evolução demográfica e de fluxos turísticos<sup>69</sup> registada na cidade, com a conseqüente alteração ao nível das exigências de higiene urbana<sup>70</sup>.

Por outro lado, constatou-se que o reporte dos dados pelas freguesias ao município ocorria de forma desordenada, quer quanto à periodicidade, quer quanto ao modelo de reporte adotado, que variava entre o estritamente estatístico e o qualitativo (com indicação de insuficiências e sugestões), o que dificultava a leitura e tratamento da informação assim recolhida<sup>71</sup>.

No final do ano de 2024, e no âmbito da intervenção realizada, foram comunicadas pela edilidade ao Provedor de Justiça alterações ao modelo vigente. Foi preparado, com participação de entidade terceira, um novo relatório técnico-operacional, que conduzirá à celebração, durante o ano de 2025, de contratos interadministrativos de cooperação ajustados nos seus termos e condições, com revisão, designadamente, do montante financeiro a disponibilizar às freguesias, que se prevê aumentar.

O Provedor de Justiça mantém durante o ano de 2025 o acompanhamento da implementação destas alterações ao modelo contratual em causa.

<sup>69</sup> O Relatório Técnico-Operacional de 2019 tinha como pressuposto as **12.553.476 dormidas em estabelecimentos turísticos** no concelho de Lisboa registadas em 2017. Em contraste, no final de 2024, contabilizaram-se, aproximadamente, **15.700.000 dormidas em estabelecimentos turísticos** no mesmo território, um acréscimo de cerca de 25% (Fonte: Município de Lisboa, *Relatório de Fundamentação Económico-Financeira do Regulamento Geral de Taxas, Preços e Outras Receitas do Município de Lisboa*, p. 8; Instituto Nacional de Estatística, *Atividade Turística – dezembro de 2024 – Estatísticas Rápidas*, p. 10).

<sup>70</sup> Entre 2017 e 2024, a recolha de resíduos urbanos aumentou cerca de 5%, passando de 307.000 para 323.056 toneladas. Fonte: Câmara Municipal de Lisboa, *Documento Estratégico de Gestão de Resíduos de Lisboa 2030*, p. 33 (2023); Departamento de Higiene Urbana da Câmara Municipal de Lisboa, *Relatório de Desempenho e Proposta de Autoavaliação*, p. 1 (2024).

<sup>71</sup> A dificuldade de comparação entre freguesias resultava, por exemplo, do facto de, na maioria dos casos, os relatórios serem enviados trimestralmente, mas haver situações em que o reporte era efetuado com periodicidade mensal ou até anual. Também a forma dos relatórios era divergente: em alguns casos, apresentavam uma natureza essencialmente crítica e problemática; na maioria dos casos, todavia, continham apenas informação estatística.

## 1.2. Açores – a gestão de resíduos e efluentes

A atenção solicitada ao Provedor de Justiça quanto à matéria de gestão de resíduos e efluentes na Região Autónoma dos Açores vem revelando uma persistente falta de atuação das entidades regionais competentes.

Ao longo dos anos, têm sido recebidas queixas de cidadãos residentes nos Açores que assinalam os efeitos negativos da aplicação de *efluentes pecuários*<sup>72</sup> na valorização dos terrenos agrícolas. É manifesto que a utilização desta técnica em zonas mistas de habitação e espaço agrícola tem que ser efetuada com recurso às melhores práticas disponíveis em cada momento, compatibilizando as necessidades da atividade económica com a garantia de qualidade de vida aos habitantes da área afetada.

Ouidas as entidades regionais competentes, concluiu-se que, apesar de inúmeras denúncias feitas ao longo dos anos, têm sido sistematicamente arquivados os procedimentos de contraordenação desencadeados em face da não observância de regras de valorização dos terrenos agrícolas, sem que o Provedor de Justiça tenha sido esclarecido, apesar de o ter solicitado, sobre os fundamentos que conduziram às decisões de arquivamento.

Por outro lado, verificou-se uma ausência total de preparação, no que às explorações suínícolas diz respeito, de *planos de gestão de efluentes pecuários* pelos respetivos exploradores. Esta omissão não tem sido objeto do devido controlo pelos serviços regionais de agricultura, quer no âmbito do procedimento de licenciamento das explorações<sup>73</sup>, quer ao nível da fiscalização posterior, para efeitos de responsabilidade contraordenacional<sup>74</sup>.

Destaca-se que o Plano de Gestão de Efluentes Pecuários (PGEP) – previsto em legislação nacional<sup>75</sup> e aplicável à Região Autónoma dos Açores em face da ausência de legislação regional sobre a matéria – *reúne a informação sobre a estimativa das quantidades a serem produzidas ou transformadas, sistema de recolha, armazenamento, tratamento e tipos de destino previstos para os efluentes pecuários e para certos subprodutos animais e produtos derivados obtidos a partir de subprodutos animais*<sup>76</sup>.

Já no decurso do ano de 2025, o Governo Regional dos Açores veio dar conta de que pretende promover a constituição de um grupo de trabalho, integrado por um conjunto de entidades regionais de natureza pública e privada, com o objetivo de desenvolver um sistema de tratamento e gestão de efluentes pecuários eficiente e adequado à realidade açoriana.

<sup>72</sup> Designadamente, de chorume, que constitui um efluente pecuário nos termos do artigo 2.º, alínea l), do Decreto-Lei n.º 81/2013, de 14 de junho (novo regime de exercício da atividade pecuária).

<sup>73</sup> Estes planos são *elementos obrigatórios* a apresentar no âmbito de pedidos de licenciamento de explorações pecuárias (v. artigos 2.º, alínea i), 16.º, 18.º, n.º 1, e Anexos I e III, do Decreto-Lei n.º 81/2013, de 14 de junho).

<sup>74</sup> V. artigos 46.º, n.º 1, alíneas a) e c), e n.º 2, alínea e), do Decreto-Lei n.º 81/2013, de 14 de junho.

<sup>75</sup> V. Decreto-Lei n.º 81/2013, de 14 de junho, e Portaria n.º 79/2022, de 3 de fevereiro.

<sup>76</sup> Portaria n.º 79/2022, de 3 de fevereiro; as definições necessárias à compreensão das componentes desta realidade encontram-se no Regulamento (CE) n.º 1069/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009.

### 1.3. E-Redes: gestão da vegetação por razões de segurança

A atividade da E-Redes – Distribuição de Eletricidade, S.A. (E-Redes) em matéria de *gestão de vegetação por razões de segurança da rede elétrica* implica interação com os particulares seja para efeitos de corte ou decote de árvores em parcelas de terreno privadas sujeitas a servidão administrativa<sup>77</sup>, seja no campo da prevenção de incêndios rurais.

Ao nível da **segurança da rede pública de distribuição de energia elétrica**, a intervenção coerciva da E-Redes ocorre sempre que se identifique uma situação crítica de incumprimento de distâncias de segurança por falta de atuação dos proprietários, que são obrigados a não consentir nem conservar na sua exploração plantações que possam prejudicar as linhas<sup>78</sup>.

Os termos em que decorrem tais operações coercivas pela E-Redes foram objeto de análise no Relatório de Atividades de 2023<sup>79</sup> e de acompanhamento ao longo de 2024, tendo levado a uma interpelação ao Governo sobre a matéria.

Nesta sede, identificaram-se várias lacunas no quadro normativo vigente, tendo sido possível concluir que inexistem instrumentos adequados a evitar e a gerir os conflitos no decurso das intervenções coercivas e que, muitas vezes, são tratados apenas por via judicial.

Concretamente, não se encontram regulados: (i) a forma da notificação para corrigir a situação de incumprimento, nem o prazo a conceder para o efeito; (ii) os termos da execução da operação coerciva, nomeadamente quando há recusa do proprietário em permitir o acesso à parcela de terreno privada; (iii) a entidade que deverá substituir o concessionário na obrigação de corte, no caso de ser este o incumpridor, bem como os termos em que deve ocorrer a substituição; ou, ainda, (iv) o destino a dar ao material lenhoso cortado em sede de execução coerciva e que disponha de valor comercial.

Por outro lado, identificou-se que, até à presente data, não foi cumprida a revisão do regime das servidões administrativas de linhas elétricas, prevista desde 2006<sup>80</sup> e reafirmada em 2022<sup>81</sup>, tendo-se sinalizado também a significativa dispersão de tal regime, o que dificulta a sua interpretação e aplicação.

Neste quadro, a interpelação ao Secretário de Estado da Energia apontou a necessidade de revisão do regime legal vigente, nomeadamente para suprir as lacunas identificadas. A resposta sobreveio já em 2025, dando nota de terem sido iniciados os procedimentos para superar os problemas sinalizados.

<sup>77</sup> V. artigo 28.º do Decreto Regulamentar n.º 1/92, de 18 de fevereiro.

<sup>78</sup> V. artigo 54.º do Decreto-Lei n.º 26852, de 30 de julho de 1936.

<sup>79</sup> V. *Relatório à Assembleia da República — 2023* (pág. 52), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2023-provedor-de-justica/>.

<sup>80</sup> V. artigo 75.º do Decreto-Lei n.º 172/2006, de 23 de agosto.

<sup>81</sup> V. artigo 301.º do Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro.



A E-Redes intervém em propriedades privadas para cortar vegetação que ponha em risco a rede elétrica ou aumente o perigo de incêndio, atuando coercivamente quando os proprietários não cumprem as distâncias de segurança. A prática tem revelado lacunas jurídicas nesta atividade, levando a conflitos frequentes e à necessidade de intervenção judicial, o que motivou uma interpelação do Provedor de Justiça ao Governo.

Por seu turno, ao nível da gestão de combustível, a E-Redes tem a seu cargo, em caso de inércia dos particulares, a **execução de faixas de gestão de combustível** nas envolventes das linhas de média e alta tensão. A atribuição desta competência, ao abrigo do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR)<sup>82</sup>, visa a redução de material vegetal e lenhoso com o objetivo de impedir, ou pelo menos dificultar, a propagação do fogo.

As queixas recebidas pelo Provedor de Justiça permitem identificar problemas ao nível das notificações dos particulares. Apesar de o SGIFR estabelecer que os interessados devem ser notificados com a antecedência mínima de dez dias úteis em relação à execução das operações de gestão de combustível<sup>83</sup>, várias queixas recebidas na Provedoria reportam a execução de tais operações sem a devida notificação prévia.

A este propósito, a E-Redes alegou dificuldades na identificação e na localização dos proprietários de terrenos sujeitos a intervenção, o que motivou a celebração de um protocolo com a Direção-Geral do Território (DGT) com vista à obtenção dos dados necessários.

Por outro lado, o Provedor de Justiça foi informado de que, nos novos contratos de empreitada para execução de faixas de gestão de combustível celebrados entre a E-Redes e um conjunto de empresas, está estipulado o dever de o empreiteiro disponibilizar um **responsável pelos contactos com os interessados**, sob pena de aplicação de sanção pecuniária. Foi também criado um formulário que é entregue aos proprietários, com vista a registar a sua anuência e a prestar informações sobre a execução dos trabalhos.

A Provedoria continuará a acompanhar este tema.

<sup>82</sup> V. artigos 49.º, n.º 4, 56.º, n.º 1, alínea b), 58.º e 59.º do Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro, que estabelece o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais no território continental e define as suas regras de funcionamento.

<sup>83</sup> V. artigo 56.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro.

## 1.4. Bem-estar animal

À semelhança do que se identificou no Relatório referente ao ano de 2023, a maior parte das queixas recebidas pelo Provedor de Justiça no ano de 2024 em matéria de bem-estar animal reportou-se aos animais de companhia e à intervenção das autoridades públicas competentes para a sua defesa.

A instrução de queixa referente às condições de um espaço de alojamento de animais, e no diálogo encetado com as entidades envolvidas<sup>84</sup>, permitiu ao Provedor de Justiça detetar um problema de âmbito geral: a instabilidade quanto à titularidade de responsabilidades em matéria de bem-estar animal<sup>85</sup> e os efeitos da indefinição político-legislativa nesta matéria.

Assim, em 2021<sup>86</sup>, foi transferida da Direção-Geral da Alimentação e Veterinária (DGAV) para o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF) a missão de definir, executar e avaliar políticas de bem-estar, detenção, criação, comércio e controlo de animais de companhia<sup>87</sup>. No entanto, logo em 2022, por Resolução do Conselho Ministros, determinou-se que tais atribuições fossem incluídas entre aquelas a transferir para as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR)<sup>88</sup>, estabelecendo-se cronograma para o efeito.

Sucedem que tal nunca se concretizou nesta específica matéria: o ato legislativo que em 2023 operou a reestruturação das CCDR<sup>89</sup> não a incluiu nas atribuições transferidas. Assinala-se, num plano geral, que esta indefinição não é, compreensivelmente, isenta de efeitos quanto à atuação da entidade de cuja esfera se previu retirar atribuições. Na realidade, é suscetível de acarretar um efeito de desinvestimento no exercício de tais competências – senão mesmo de paralisação –, debilitando a proteção substantiva que o legislador tem vindo a conferir ao bem-estar animal.



Em 2021, a responsabilidade sobre animais de companhia passou da DGAV para o ICNF, mas em 2022 foi decidido transferi-la para as CCDR. Contudo, essa transferência nunca se concretizou. Em 2025, as atribuições do ICNF em matéria de bem-estar dos animais de companhia voltaram à DGAV.

<sup>84</sup> Foram efetuadas diligências junto da Câmara Municipal de Sintra e do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF).

<sup>85</sup> Estão em causa, designadamente, os deveres de desenvolver e participar nas ações de inspeção, controlo e fiscalização, em articulação com as demais entidades competentes; de aplicar as políticas de bem-estar e assegurar o cumprimento de regras aplicáveis à detenção, criação, comércio, exposição e controlo das populações de animais de companhia; de executar planos e programas de controlo relativos a animais de companhia em articulação com as autarquias locais no âmbito das suas competências; de receber a mera comunicação prévia relativa a alojamento para hospedagem de animais de companhia e de instruir os processos de contraordenação em matéria da detenção e do bem-estar dos animais de companhia previstos nos Decretos-Leis n.ºs 276/2001, de 17 de outubro, e 314/2003, de 17 de dezembro.

<sup>86</sup> Na sequência de o Governo ter aprovado um conjunto de medidas "destinadas a conferir um tratamento autónomo e reforçado em matéria de bem-estar dos animais de companhia" (v. Resolução do Conselho de Ministros n.º 78/2021, de 25 de junho).

<sup>87</sup> V. artigos 3.º, 4.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 46/2021, de 11 de junho, que alterou a orgânica do ICNF.

<sup>88</sup> No quadro do processo de transferência, partilha e articulação com aquelas entidades de atribuições anteriormente conferidas a serviços periféricos da administração direta e indireta do Estado. V. Resolução de Conselho Ministros n.º 123/2022, de 14 de dezembro.

<sup>89</sup> Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio.

Já em 2025 – e em sentido inverso ao que havia sido definido em 2021 –, o Governo devolveu à DGAV as atribuições do ICNF em matéria de bem-estar dos animais de companhia<sup>90</sup>.

Ainda no domínio dos animais de companhia, o Provedor de Justiça recebeu queixa contestando a imposição de licenciamento anual de cães pela junta de freguesia, sujeito a taxa<sup>91</sup>, em face da existência de registo obrigatório no **Sistema de Informação de Animais de Companhia (SIAC)**, também sujeito a taxa.

O SIAC foi criado em 2019, e reúne o regime relativo à identificação e titularidade dos animais de companhia, bem como toda a informação sanitária obrigatória<sup>92</sup>, coexistindo desde então com o licenciamento anual de cães pelas juntas de freguesia<sup>93</sup>.

O Provedor de Justiça entendeu que a obrigatoriedade de licenciamento por estas autarquias prossegue específicas e legítimas finalidades de interesse público. Considerou-se que o controlo exercido pelas juntas de freguesia, por via documental e de verificação da informação registada no SIAC (ao qual estão autorizadas a aceder), permite monitorizar, no seu âmbito territorial, o cumprimento das obrigações legais respeitantes ao bem-estar animal, as exigências ao nível da higiene urbana, a segurança e tranquilidade das populações, além de contribuir para a promoção de uma cultura de detenção responsável.

---

<sup>90</sup> V. Decreto-Lei n.º 63/2025, de 7 de abril.

<sup>91</sup> Ressalvada a possibilidade de as juntas de freguesia poderem estabelecer isenções de pagamento (v. artigo 27.º, n.º 6, do Decreto-Lei n.º 82/2019, de 27 de junho).

<sup>92</sup> Decreto-Lei n.º 82/2019, de 27 de junho. O licenciamento de canídeos pelas juntas de freguesia já se encontrava previsto antes deste diploma (v. artigo 16.º, n.º 1, alínea nn), da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais).

<sup>93</sup> Artigo 27.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 82/2019, de 27 de junho.

## 2. CIDADANIA

### 2.1. Condicionamentos ao exercício de direitos políticos

O exercício do mandato de **eleito local em regime de meio tempo** por pensionistas motivou a intervenção do Provedor de Justiça, por se ter tomado conhecimento de que o ISS e a Direção-Geral da Segurança Social (DGSS) entendiam que o exercício daquelas funções implicava a *suspensão do pagamento ou a diminuição do valor* das pensões dos eleitos.

Nos termos da lei que estabelece o regime de cumulação de rendimentos por quem exerça funções políticas, os autarcas a meio tempo não se encontram sujeitos à suspensão do pagamento de pensão durante o período em que durar o exercício de funções políticas remuneradas<sup>94</sup>. Esta solução terá atendido ao facto de aqueles autarcas apenas terem direito a metade das remunerações e subsídios fixados para os cargos quando exercidos a tempo inteiro<sup>95</sup>.

Ora, vinha sustentando a Segurança Social que se aplicava aqui o regime do *exercício de funções públicas* por pensionistas, previsto no Estatuto da Aposentação<sup>96</sup>. O Provedor de Justiça solicitou ao Governo a reponderação da questão, considerando manifestamente equivocada tal posição. Invocou-se que o entendimento do ISS e da DGSS desconsiderava a *natureza política do mandato autárquico*: os eleitos locais não exercem, enquanto tal, uma *função pública* no sentido a que se refere o Estatuto da Aposentação, de *atividade profissional remunerada*.

Os titulares de órgãos eletivos das autarquias locais exercem um cargo *político*, pelo que a questão se dirime exclusivamente no contexto da lei que estabelece o regime de cumulação de rendimentos por quem exerça funções políticas e não com recurso ao Estatuto da Aposentação.

Fez-se ainda notar a insustentabilidade *material* da posição adotada pela Segurança Social, uma vez que o Estatuto da Aposentação sujeita o exercício de funções públicas por pensionistas a *autorização ministerial*, o que seria aqui totalmente inaceitável, à luz do direito fundamental de acesso a cargos eletivos, bem como do quadro constitucional de organização do Estado.

A posição do ISS e da DGSS acabou por ser revista no sentido defendido pelo Provedor de Justiça, com o reconhecimento de que os eleitos locais a meio tempo já aposentados ou reformados podem cumular a pensão com a remuneração desse cargo político.

<sup>94</sup> Contrariamente ao que sucede com os eleitos locais em regime de tempo inteiro e demais titulares de cargos políticos (v. artigos 9.º e 10.º da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro).

<sup>95</sup> V. artigo 8.º da Lei n.º 29/87, de 30 de junho, que define o Estatuto dos Eleitos Locais.

<sup>96</sup> Artigos 78.º e 79.º do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro, aplicável às pensões do sistema de segurança social por via do artigo 5.º da Lei n.º 11/2014, de 6 de março.

Em matéria de direito eleitoral, o Provedor de Justiça tem, ao longo do tempo, feito recomendações com vista ao aprofundamento da participação dos cidadãos nos atos eleitorais, bem como à progressiva uniformização das matérias objeto da legislação relativa aos atos eleitorais e aos atos referendários<sup>97</sup>. Em 2024, as queixas recebidas concentraram-se, sobretudo, nos períodos próximos aos atos eleitorais realizados.

Relativamente à eleição para a Assembleia da República, foi trazida à Provedoria a questão da impossibilidade legal de exercício de direito de voto nos casos de incapacidade de deslocação ou problemas de saúde fora dos casos de internamento em estabelecimento hospitalar ou unidade de cuidados continuados<sup>98</sup>. *O direito a votar no próprio local em que o eleitor se encontra* apenas está de facto previsto para quem, por motivo de doença, esteja internado em estabelecimento hospitalar ou unidade de cuidados continuados, bem como para os eleitores que se encontrem privados da liberdade<sup>99</sup>.

O Provedor de Justiça assinala que o exercício do direito de voto é um ato de dignidade pessoal e cívica, tudo devendo ser feito para assegurar que nenhum cidadão eleitor fica inibido desse exercício com plena autonomia, de forma livre e consciente. Entende-se, no entanto, que a solução não deve passar por mecanismos que, para além de outros ângulos de preocupação<sup>100</sup>, acentuam o carácter de incapacidade e de dependência, devendo antes privilegiar-se o reforço da autonomia, através da eliminação efetiva dos múltiplos entraves à concretização dos direitos mais básicos das pessoas com deficiência ou com mobilidade condicionada, tema que tem merecido particular atenção do Provedor de Justiça e a que é dado destaque no presente Relatório<sup>101</sup>.

No que respeita à eleição para a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, foi motivo de queixa a inexistência da modalidade do voto antecipado em mobilidade na respetiva lei eleitoral. Aos olhos dos cidadãos eleitores, não é compreensível a **disparidade de soluções consagradas quanto às modalidades do exercício do direito ao voto consoante o órgão eletivo em causa**. Esta matéria tem sido também objeto da atenção do Provedor de Justiça.

---

<sup>97</sup> V., nomeadamente, a Recomendação n.º 2/B/2018, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/leis-eleitorais-2-b-2018/> e o Relatório à Assembleia da República – 2022 (pág. 46).

<sup>98</sup> A queixa recebida pelo Provedor de Justiça foi feita no interesse de pessoa com 83% de incapacidade e de pessoa de 97 anos de idade e com perda de visão, ambas ao cuidado de familiares no seu domicílio.

<sup>99</sup> V. os artigos 79.º-B, n.º 1, e 79.º-D, da Lei n.º 14/79, de 16 de maio, na sua redação atual.

<sup>100</sup> Desde logo, quanto à plena liberdade do direito de votar ou não votar e à garantia das plenas condições de segredo de voto.

<sup>101</sup> Cf., *infra* – Tema em destaque: Deficiência & Inclusão (págs. 107 e segs.).

No caso concreto, a problemática foi, entretanto, superada, na sequência da alteração à lei que rege a eleição para aquela Assembleia, que permite agora aos eleitores recenseados na Região Autónoma da Madeira votar em data anterior ao dia da eleição, em qualquer município do território nacional por si escolhido, sem necessidade de invocar qualquer justificação<sup>102</sup>.



**Cidadãos queixaram-se da ausência de voto antecipado em mobilidade nas eleições para a Assembleia Legislativa da Madeira, considerando incompreensível a diferença de regras consoante o tipo de eleição. O tema tem sido acompanhado pelo Provedor de Justiça.**

## 2.2. Participação informada a nível local

A abertura à participação dos particulares constitui um insubstituível mecanismo de democratização da ação administrativa. É desde logo a Lei Fundamental que exige que a Administração Pública seja estruturada de modo a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva<sup>103</sup>.

Neste âmbito, assinala-se a recusa de pedido de inscrição para intervenção numa sessão extraordinária da Assembleia Municipal de Guimarães, sob a justificação de que o designado *período para intervenção e esclarecimento do público* apenas teria lugar nas sessões ordinárias do respetivo órgão<sup>104</sup>.

Sublinhando-se, nomeadamente, o **direito fundamental dos cidadãos a participarem** na vida pública em geral<sup>105</sup> e nos assuntos das autarquias locais em particular<sup>106</sup>, bem como o imperativo constitucional de aprofundamento da democracia participativa<sup>107</sup>, o Provedor de Justiça recomendou à Assembleia Municipal de Guimarães que todas as sessões desse órgão – ordinárias ou extraordinárias – incluíssem um período para intervenção do público.

<sup>102</sup> V. os artigos 83.º-A e 84.º-A da Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2006, de 13 de fevereiro, aditados por força da Lei Orgânica n.º 1-A/2025, de 27 de janeiro, que procede à segunda alteração daquele diploma.

<sup>103</sup> V. artigo 267.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa. Em sentido idêntico, o Código do Procedimento Administrativo (CPA) consagra o princípio da participação como um dos princípios gerais da atividade administrativa (v. artigo 12.º).

<sup>104</sup> Decorre do artigo 116.º, n.º 1, da Constituição, bem como do artigo 49.º, n.º 1, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (regime jurídico das autarquias locais), que todas as reuniões dos órgãos deliberativos das autarquias locais são públicas, isto é, podem ter assistência por parte de não membros dos respetivos órgãos. Além de públicas, as sessões dos órgãos deliberativos das autarquias locais comportam “um período para intervenção e esclarecimento ao público”, a fixar pelo regimento do próprio órgão, nos termos do artigo 49.º, n.º 1, da citada Lei n.º 75/2013. Esta norma legal faz uso da abertura conferida pelo regime geral do CPA nesta matéria, do qual resulta que, quando a lei o determine ou o órgão delibere nesse sentido, podem os assistentes às reuniões públicas intervir para comunicar, pedir informações ou expressar opiniões sobre assuntos relevantes da competência do órgão (artigo 27.º, n.º 3, do CPA).

<sup>105</sup> V. artigo 48.º da Constituição da República Portuguesa.

<sup>106</sup> Objeto de tutela específica através do Protocolo Adicional à Carta Europeia de Autonomia Local Relativo ao Direito de Participar nos Assuntos das Autarquias Locais, que vincula o Estado português.

<sup>107</sup> V. artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa.

Verificou-se ainda no âmbito da instrução que o Regimento da Assembleia Municipal de Guimarães restringia o conteúdo das intervenções do público, ao determinar que estas não poderiam versar sobre assuntos incluídos na ordem de trabalhos. Assim, recomendou-se, adicionalmente, a eliminação da norma regimental que previa tal limitação.

A Assembleia Municipal de Guimarães acatou integralmente as recomendações do Provedor de Justiça, tendo procedido, de forma célere, à alteração do seu Regimento, reforçando-se, assim, a participação democrática e a transparência nas decisões do órgão.

Foi também a participação dos cidadãos na esfera do poder local uma das dimensões que motivaram a intervenção do Provedor de Justiça a propósito da proposta de delimitação da Unidade de Execução do Moinho das Antas, em Oeiras, na sequência de múltiplas queixas recebidas a esse respeito.

Nesse âmbito, foi objeto de especial atenção a decisão da Câmara Municipal de Oeiras de realizar, em simultâneo, os períodos de discussão pública daquela proposta de delimitação e da proposta de revogação do Plano de Pormenor do Moinho das Antas<sup>108</sup>.

De acordo com a informação prestada pela Câmara Municipal, em sede de audição prévia promovida pelo Provedor de Justiça, pretendia-se revogar aquele Plano de Pormenor e, ato contínuo, aprovar a Unidade de Execução do Moinho das Antas, que materializaria uma nova solução urbanística para aquela área. A discussão pública em simultâneo foi, assim, justificada como uma forma de o público entender o encadeamento daqueles procedimentos.

O Provedor de Justiça considerou que a decisão de tramitar os dois procedimentos de discussão pública em simultâneo não assegurou uma participação consciente, informada e eficaz dos interessados.

Ademais, não tinham sido observadas as exigências do Código do Procedimento Administrativo (CPA) quanto ao dever de fundamentação, desde logo por não ter sido esclarecida concretamente a motivação do ato<sup>109</sup>.

O Provedor de Justiça interpelou a Câmara Municipal de Oeiras, sustentando, com as consequências daí decorrentes, a *nullidade* da deliberação que aprovou a proposta de delimitação da Unidade de Execução do Moinho das Antas e a abertura do respetivo período de discussão pública.

A Câmara Municipal, apesar de não ter aceitado os vícios imputados pelo Provedor de Justiça, decidiu revogar aquela deliberação, diferindo para momento posterior à conclusão do procedimento de revogação do Plano de Pormenor do Moinho das Antas a avaliação do modelo de intervenção urbanística a desenvolver para aquele território.

---

**108** V., respetivamente, Aviso n.º 15643/2024/2 e Aviso n.º 15644/2024/2, ambos publicados em *Diário da República*, 2.ª série, n.º 144, de 26 de julho de 2024. Os períodos de discussão pública foram ambos fixados em 40 dias, começando e terminando na mesma data.

**109** O artigo 153.º, n.º 2, determina que equivale à falta de fundamentação a adoção de fundamentos que, por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do ato.



No âmbito do poder local, o Provedor de Justiça interveio em várias situações para promover a transparência e garantir o direito dos cidadãos à participação efetiva nas decisões públicas. Em alguns casos, como o da Assembleia Municipal de Guimarães, as recomendações foram plenamente acolhidas; diferentemente sucedeu com a Câmara Municipal de Oeiras a propósito da Unidade de Execução do Moinho das Antas.

Numa outra dimensão de participação informada, foi possível acompanhar dificuldades em matéria de acesso a documentos administrativos. De facto, a **transparência administrativa**, designadamente na esfera do poder local, sendo um fim em si mesma, é também instrumental a uma participação informada por parte dos cidadãos, motivando a sua falta a intervenção do Provedor de Justiça. Neste contexto, suscita particular preocupação a invocação, sem mais, da exceção relativa à proteção dos dados pessoais como óbice à disponibilização de documentos administrativos.

Foi o que sucedeu a um cidadão que não viu satisfeito o seu pedido de acesso a um conjunto de atas da Junta de Freguesia de Árvore, inclusivamente após a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA)<sup>110</sup> se ter pronunciado no sentido de lhe ser facultado esse acesso.

O Provedor de Justiça, depois de ouvir a Junta de Freguesia – que informou estar a aguardar por parecer pedido à Direção-Geral das Autarquias Locais, uma vez que as atas solicitadas conteriam informação pessoal –, chamou a atenção daquele órgão para a necessidade de conceder o acesso à documentação requerida pelo cidadão, expurgada de eventual matéria reservada, nos termos das disposições legais aplicáveis<sup>111</sup>.

Invocando-se o princípio da administração aberta, o direito de acesso que em concreto se verificava e, ainda, o dever de divulgação ativa de informação, considerou-se não existir justificação para recusar o acesso requerido, sobretudo havendo uma pronúncia da CADA favorável ao cidadão.

<sup>110</sup> Entidade administrativa independente com competência para apreciar as queixas dos cidadãos em caso de falta de resposta, indeferimento, satisfação parcial ou outra decisão limitadora do acesso a documentos administrativos, nos termos dos artigos 16.º e 30.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (Lei de Acesso aos Documentos Administrativos – LADA).

<sup>111</sup> Concretamente, o artigo 3.º, n.º 1, alínea h), e artigo 6.º, n.º 8, da LADA.

## 2.3. Emissão de atestados pelas juntas de freguesia

Entre as várias dimensões da atuação das juntas de freguesia, encontra-se a competência para a certificação de factos<sup>112</sup> – como a vida, a residência, a situação económica ou a união de facto –, competência que se revela instrumental para o exercício de direitos e para o acesso a prestações e benefícios sociais.

O legislador consagrou aqui um modelo normativo de flexibilidade, admitindo que a certificação possa fundar-se no conhecimento direto dos eleitos locais, testemunho oral ou escrito de dois cidadãos eleitores recenseados na freguesia ou outro meio de prova legalmente admissível<sup>113</sup>. Este modelo assenta numa lógica de valorização das dinâmicas de proximidade, permitindo que factos da vida quotidiana dos cidadãos sejam reconhecidos com base em meios de prova acessíveis e adaptados às realidades locais<sup>114</sup>.

A flexibilidade do regime tem gerado problemas no plano da sua aplicação, e constituído um campo fértil para práticas divergentes entre freguesias, criando-se desigualdade no tratamento dos interessados. Não podem, neste quadro, desconsiderar-se as preocupações das juntas de freguesia quanto à integridade dos atos que praticam, tanto mais quando se verifica uma erosão, sobretudo nos grandes centros urbanos, das relações de proximidade e de vizinhança entre os fregueses e entre estes e as respetivas juntas<sup>115</sup>.

O problema revelou-se com particular acuidade na emissão de **atestados de residência relativos a cidadãos estrangeiros e nas declarações de união de facto**.

Quanto aos atestados, foram identificadas práticas que exigiam cumulativamente meios de prova distintos – por exemplo, prova testemunhal e documentos como contratos de arrendamento comunicados à Autoridade Tributária, número de identificação fiscal e número de segurança social –, ou que desconsideravam a prova testemunhal, admitindo-a apenas em último recurso<sup>116</sup>.

<sup>112</sup> V. artigos 16.º, n.º 1, alínea rr), e 18.º, n.º 1, alínea l), da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (Regime Jurídico das Autarquias Locais).

<sup>113</sup> V. artigo 34.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril.

<sup>114</sup> Esta pressuposta proximidade incita a fazer impender sobre as juntas de freguesia competências certificativas. Por exemplo, *através de despacho normativo, foi atribuída às juntas a emissão de atestados de relação familiar ou união de facto e a relação de dependência do parente ou afim do 1.º grau da linha reta ascendente que coabite com o docente, bem como o local da residência familiar*, a juntar pelos docentes, no âmbito da candidatura à mobilidade por doença, fora das situações de doença dos próprios (Despacho n.º 7716-A/2022, de 21 de junho, entretanto revogado).

<sup>115</sup> Neste âmbito, é de referir que, nos últimos anos, tem-se assistido a processos de reorganização administrativa do território das freguesias, tendo, em 2025, sido aprovada a reposição de freguesias agregadas pela Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, concluindo o procedimento especial, simplificado e transitório de criação de freguesias, previsto na Lei n.º 39/2021, de 24 de junho (v. Lei n.º 25-A/2025, de 13 de março).

<sup>116</sup> Tomou-se também conhecimento de prática que condiciona a prova testemunhal, considerando-a inadmissível quando esteja em causa a relação de parentesco entre o interessado e as testemunhas.

Assumindo especial gravidade, verificou-se que em várias situações foi recusada a emissão de atestados de residência a cidadãos estrangeiros por estes não exibirem título de residência válido, o que configura uma exigência desprovida de suporte legal, uma vez que, como vem sendo sustentado pelo Provedor de Justiça<sup>117</sup>, os atestados de residência visam certificar factos e não situações jurídicas. No que concerne à residência de estrangeiros, a posição foi recentemente acolhida pela Direção-Geral das Autarquias Locais<sup>118</sup>.

Tendo presente a relevância das competências certificativas das juntas de freguesia para o exercício de direitos e a garantia de igualdade de tratamento, importa ponderar medidas que, sem comprometer a autonomia local, assegurem o cumprimento da legalidade e a uniformidade da atuação administrativa. Designadamente, e com a participação das entidades interessadas, afigura-se que seria de extrema utilidade orientar as práticas em matéria certificativa, esclarecer a admissibilidade dos meios de prova, fixar critérios objetivos de apreciação da prova apresentada e oferecer orientações quanto à deteção de indícios de fraude ou de situações vulneráveis, sem pôr em causa os direitos dos interessados.

---

<sup>117</sup> V., em especial, a Recomendação n.º 9/A/2007, de 15 de outubro de 2007, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/Rec9A07.pdf>, que foi, então, objeto de divulgação pela Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

<sup>118</sup> Solução interpretativa uniforme, homologada em janeiro de 2025, disponível em [https://appls.portalautarquico.pt/FAQs/Questao\\_Show\\_PA.aspx?QuestaoId=653](https://appls.portalautarquico.pt/FAQs/Questao_Show_PA.aspx?QuestaoId=653).

## 3. CIDADÃOS ESTRANGEIROS EM PORTUGAL

### 3.1. AIMA – o primeiro ano de funcionamento

Em outubro de 2024, completou-se um ano do exercício de funções da Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA), marcado pela grave situação de morosidade na tramitação dos procedimentos de concessão e renovação de autorização de residência, bem como na decisão dos pedidos de proteção internacional<sup>119</sup>.

Este primeiro ano conheceu também profundas alterações legislativas, sendo a revogação dos procedimentos de autorização de residência assentes em manifestações de interesse, em junho, a de maior impacto<sup>120</sup>. Com o objetivo de debelar o problema da acumulação de processos de regularização (a recuperação de pendências na vertente documental concentrou parte significativa da atividade da Agência neste primeiro ano), foi em julho criada a Estrutura de Missão para a Recuperação de Processos Pendentes na AIMA<sup>121</sup>.

O processo de reestruturação empreendido continuou a ser acompanhado pelo Provedor de Justiça<sup>122</sup>, o que envolveu o diálogo com a sociedade civil, contacto regular com o Conselho Diretivo e com responsáveis de alguns dos serviços da Agência, bem como a visita, no último trimestre do ano, a Lojas AIMA, cobrindo o norte, centro e sul de Portugal Continental. O resultado dessa monitorização será objeto de relatório temático próprio.

O número de queixas dirigidas ao Provedor de Justiça em 2024 nesta matéria foi muito significativo<sup>123</sup>, totalizando 3389 solicitações que tiveram por objeto, designadamente: atrasos na decisão dos pedidos de autorização de residência; falhas de operacionalização das plataformas informáticas<sup>124</sup>; dificuldades sentidas pelos cidadãos interessados no recurso aos meios de contacto dispo-

**119** Quanto a estes pedidos, que afetam um universo de pessoas mais circunscrito, é de destacar que são formulados ao abrigo do direito fundamental de asilo (artigo 33.º, n.º 8, da Constituição), e das obrigações que, para o Estado português, decorrem da sua vinculação à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) assim como do direito da União Europeia. Entre os pedidos de proteção internacional que, pela sua morosidade, motivaram queixa em 2024 ao Provedor de Justiça, o mais antigo remontava a outubro de 2016.

**120** V. Decreto-Lei n.º 37-A/2024, de 3 de junho; importa ainda registar que a partir de maio de 2024 tinha ocorrido a "aceleração das manifestações de interesse" (em conexão com as alterações introduzidas ao Decreto-Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro, pelo Decreto-Regulamentar n.º 1/2024, de 17 de janeiro – v. artigo 90.º, n.º 3, do primeiro diploma e artigo 5.º, n.º 1 a 4, deste último) e que em novembro de 2024 foram alteradas as regras transitórias para as situações decorrentes da revogação das manifestações de interesse (Lei n.º 40/2024, de 7 de novembro).

**121** V. Resolução do Conselho de Ministros n.º 87/2024, de 10 de julho.

**122** Em 2023, foi publicado relatório de *Monitorização da Atividade e do Processo de Extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/monitorizacao-da-atividade-e-do-processo-de-extincao-do-servico-de-estrangeiros-e-fronteiras/>.

**123** Já no *Relatório à Assembleia da República – 2023* se havia adiantado que o número de queixas dirigidas ao Provedor de Justiça desde outubro desse ano até junho de 2024 ultrapassava as duas mil (v. pág. 66, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2023-provedor-de-justica/>). Em 2025, até junho, a Provedoria recebeu nesta matéria cerca de 2300 queixas.

**124** Foram particularmente visadas nas queixas as plataformas para renovação automática de autorização de residência, para concessão de autorização de residência a cidadãos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e para concessão de proteção temporária a pessoas deslocadas da Ucrânia.

nibilizados pela AIMA<sup>125</sup>; a ausência de vagas para agendamento do atendimento presencial a par com um agendamento automatizado, com resultados ineficientes e pouco criteriosos<sup>126</sup>.



Em 2024, o Provedor de Justiça recebeu 3.389 queixas relacionadas com a atuação da AIMA, destacando-se os atrasos na decisão dos pedidos de autorização de residência, falhas nas plataformas informáticas, dificuldades de contacto e problemas no agendamento presencial. A análise destas queixas procurou evitar entraves adicionais à atividade da Agência, dando prioridade a casos de especial vulnerabilidade, morosidade excessiva e a intervenções sistémicas com impacto mais amplo.

A instrução das queixas continuou a ser desenvolvida com a preocupação de não criar fator adicional de entropia no desempenho de funções da Agência, sendo dada particular atenção aos casos de maior vulnerabilidade, bem como aos que evidenciaram morosidade excessiva face aos tempos de decisão conhecidos. Foi dada prevalência a dimensões relativamente às quais se entendeu que uma intervenção sistémica poderia beneficiar um universo mais alargado de cidadãos estrangeiros.

Designadamente, detetada a desconsideração por diversas entidades e serviços públicos (por exemplo, de serviços do ISS, IMT e unidades de saúde) da prorrogação legal da validade dos títulos<sup>127</sup>, o problema foi objeto de alerta público, centrado na necessidade de mais adequada divulgação<sup>128</sup>.

Aliás, a prorrogação da validade dos títulos apresenta-se, hoje, como solução claramente insuficiente: sistematicamente renovada desde o período pandémico, causa preocupação o recurso a sucessivos prolongamentos destes regimes precários e territorialmente circunscritos. Sob pena de constituir uma assunção de incapacidade, tal não pode substituir a adoção de soluções perenes, de efetiva garantia de direitos, com vista à resolução de problemas sistémicos que afetam os cidadãos que procuram em Portugal, como país de acolhimento, uma maior estabilidade e segurança.

**125** Incluem-se aqui, quer o único endereço de correio eletrónico geral disponível para todos os assuntos a tratar, quer o contacto telefónico, através do "Centro de Contacto".

**126** As queixas indicaram ter-se considerado como único critério a disponibilidade de vaga, o que resultou não só em agendamentos para Lojas AIMA geograficamente muito distantes do local de residência e trabalho dos interessados, mas também em agendamentos ineficazes, designadamente em casos de diferentes elementos do mesmo agregado familiar. A título de exemplo, foi trazida ao conhecimento do Provedor de Justiça situação de pedido de reagrupamento familiar para cônjuge e filho de três anos de idade, em que os agendamentos foram feitos para o mesmo dia e em horários seguidos, mas em Lojas AIMA distantes entre si cerca de 60 km.

**127** Por força da redação vigente do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 março.

**128** V. <https://www.provedor-jus.pt/provedoria-de-justica-recomenda-adequada-divulgacao-da-informacao-sobre-a-prorrogação-da-validade-de-documentos-de-cidadãos-estrangeiros/>.

Além das consequências no âmbito da liberdade de circulação dos interessados<sup>129</sup>, é comprometido também o exercício do direito ao reagrupamento familiar, ancorado na proteção da unidade da família. Quanto a este último, verificou-se que a AIMA não decide os pedidos até o titular do direito possuir um título de residência válido, sendo inoperante, para este efeito, a proteção conferida pela prorrogação. Para além da criação de insustentadas expectativas aos interessados, provavelmente a reclamar melhor informação, sinaliza-se a conseqüente ineficiência administrativa: numa situação de grave carência de vagas para agendamento, são neste caso efetuados agendamentos para os familiares beneficiários, que depois são dados sem efeito no dia da comparência, por falta de cartão de residência válido do titular do direito.

Sublinhou-se ainda a importância de ser **comunicada informação completa quanto aos serviços disponibilizados nas Lojas AIMA**, a fim de prevenir deslocações desnecessárias dos cidadãos e poder haver ganhos de eficiência e qualidade nos atendimentos prestados.

Assinalou-se, igualmente, que a **morosidade decisória da AIMA** implica diligências e gastos adicionais, a cargo dos requerentes. Foi o que se verificou, por exemplo, com estudantes do ensino superior: na prolongada pendência do procedimento, ultrapassando a duração do ano letivo, a AIMA notificou sucessivamente os interessados para atualização da sua situação académica, uma vez que a validade da documentação tempestivamente entregue expirava nessa pendência. Esta situação motivou que se alertasse para a necessidade de adequação da tramitação desta tipologia de processos, em face daquele que é o horizonte temporal de cada ano letivo.

### 3.2. Condições de integração: NISS, NIF, Número de Utente do SNS e habilitação para conduzir

Os diversos registos e números de identificação, que exprimem e titulam uma relação perante vários sectores da Administração, são essenciais para que os cidadãos estrangeiros em Portugal possam exercer direitos que lhes são reconhecidos, entre os quais o direito ao trabalho, à saúde ou à educação<sup>130</sup>, consoante a situação em que se encontrem.

Quanto à atribuição de NISS, uma das situações que suscitou intervenção da Provedoria de Justiça em 2024 decorreu da alteração de procedimentos do ISS após a revogação dos procedimentos de autorização de residência assentes em manifestações de interesse. Foram efetivamente recebidas queixas a reportar que, a partir de 27 de junho de 2024, e com a exceção dos cidadãos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, objeto de regime especial, o ISS passou a exigir a *todos os cidadãos estrangeiros, sem distinção*, o comprovativo do pedido de autorização de residência para a atribuição do NISS.

<sup>129</sup> A atendibilidade dos documentos após a data de validade circunscreve-se, evidentemente, ao território nacional.

<sup>130</sup> Sobre a exigência de NISS em sede de pedido de matrícula, v. infra 3.3.

O Provedor de Justiça entendeu que esta exigência não só violava as regras aplicáveis ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União Europeia (UE) e dos membros das suas famílias<sup>131</sup>, como também a Lei que regula a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional<sup>132</sup>, a qual permite, em certas circunstâncias, aos portadores de um conjunto de vistos, o exercício de atividade profissional<sup>133</sup>.

Acresce que a referida exigência implicava sempre uma prova cuja obtenção a própria Administração em muitos casos impossibilitava, em face das dificuldades de acesso e formulação dos pedidos junto da AIMA no contexto conhecido de morosidade dos procedimentos de regularização.

Alertado o ISS para tais questões, foram revistas as orientações internas quanto à atribuição de NISS aos cidadãos estrangeiros. As regras relativamente aos cidadãos da União Europeia e seus familiares foram adequadas ao seu estatuto e, para os demais estrangeiros, passou a admitir-se a prova da titularidade de um conjunto vasto de vistos.

A exigência do comprovativo do pedido de autorização de residência manteve-se, porém, nos casos de atribuição de NISS para concessão do abono de família para crianças e jovens. O regime legal desta prestação<sup>134</sup> contempla a possibilidade dessa concessão a cidadãos estrangeiros portadores de outros títulos de permanência regular em Portugal – designados “equiparados a residentes” –, mas a sua definição consta de Portaria de 2006<sup>135</sup>, que se refere a tipos de vistos sem correspondência com a lei atual.

Quanto aos estrangeiros abrangidos pelo regime de proteção temporária a cidadãos deslocados pela guerra na Ucrânia, apurou-se no início de 2024 que estavam resolvidas as dificuldades no processamento automático de NIF. Mantiveram-se, porém, os problemas na atribuição de NISS, não tendo a criação da AIMA alterado o padrão das dificuldades já antes recensadas – limitações informáticas da plataforma de registo prévio<sup>136</sup> e impasse na interoperabilidade com os serviços do Estado envolvidos na atribuição dos números identificadores.

A receção de queixas relatando dificuldades na atribuição de NIF a outros cidadãos estrangeiros motivou novas diligências junto da AT.

Foram, igualmente, recebidas queixas sobre a morosidade no tratamento dos pedidos de atribuição de número de utente por parte dos centros de saúde, com demoras de vários meses, sinalizando-se o caso de jovem menor de idade que aguardou cerca de oito meses pelo referido número identificativo.

**131** E ainda dos nacionais dos Estados a quem se estendem as disposições legais referentes aos cidadãos da União – v. Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto, que transpõe a Diretiva 2004/38/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004.

**132** V. Lei n.º 23/2007, de 4 de julho.

**133** É o caso dos vistos de curta duração, de estada temporária, de residência ou para procura de trabalho, cuja validade foi prorrogada até 30 de junho de 2025, por força do disposto no artigo 16.º, n.ºs 8 e 9, do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março; a Lei determina mesmo que com o visto de residência seja emitida uma pré-autorização de residência, onde consta a informação relativa à obtenção da autorização de residência e a atribuição provisória dos números de identificação fiscal, de segurança social e do serviço nacional de saúde, o que, no entanto, ainda não sucede (v. artigo 58.º, n.º 6, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho).

**134** V. artigo 7.º, n.º 4, alínea b), do Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto.

**135** Portaria n.º 458/2006, de 18 de maio.

**136** V. *supra* Ponto 3.1..

Neste contexto, foi apurado que a Agência para a Modernização Administrativa (AMA) e a AIMA, em parceria com os serviços responsáveis pelas áreas fiscal, da segurança social e da saúde, desenvolveram esforços ao longo do ano de 2024 no sentido da entrada em vigor do procedimento legalmente previsto<sup>137</sup> de interoperabilidade de dados para atribuição automática dos números de identificação, que ficou concluído já no final do primeiro trimestre de 2025.

No que respeita à **morosidade na troca de títulos de condução estrangeiros**, o número de queixas dirigidas ao Provedor de Justiça tem vindo a decrescer nos últimos anos, após terem sido oportunamente identificadas e ultrapassadas as causas<sup>138</sup> que levaram ao seu aumento em 2020 e 2021. Não obstante o recente decréscimo do número de queixas, o problema continua a ser acompanhado numa perspetiva sistémica<sup>139</sup> em diálogo com o IMT, entidade que se espera possa efetuar um diagnóstico global da questão, identificando as atuais dificuldades no processo de troca de títulos estrangeiros e assim potenciando estratégias de resolução e, sobretudo, de prevenção de problemas futuros.

### 3.3. Acesso efetivo a direitos sociais

O Provedor de Justiça acompanhou a questão da integração das crianças estrangeiras em contexto escolar, com atenção às condições disponibilizadas para garantia da igualdade de oportunidades de acesso e sucesso escolar<sup>140</sup>. Levantou especial preocupação a situação de crianças beneficiárias de proteção temporária<sup>141</sup>, que chegaram a território nacional vindas de um cenário de guerra.

A necessidade de garantir apoio psicológico em contexto escolar – que se apurou, através de queixa, insuficiente por ausência de recursos especializados –, bem como a importância do ensino da língua portuguesa, foram salientados no quadro do diálogo mantido em 2024 pelo Provedor de Justiça com organizações da sociedade civil e em visitas a escolas<sup>142</sup>.

<sup>137</sup> V. artigo 215.º, n.º 1, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho.

<sup>138</sup> Tais causas estavam, à data, relacionadas com (1) o aumento significativo do número de pedidos de troca de títulos, (2) os constrangimentos decorrentes da pandemia da Covid-19, com reflexos no normal funcionamento dos serviços do IMT, (3) o problema dos estrangeiros que tardavam em obter autorização de residência, vendo esgotar-se o período de 185 dias após entrada no país durante o qual podiam conduzir veículos a motor e (4) o facto de muitos títulos estrangeiros cuja troca era solicitada terem inscrito um prazo de validade ultrapassado mas que, nos países de origem, havia sido prorrogado, tal como aconteceu também em Portugal, por força da pandemia. V. *Relatório à Assembleia da República – 2020* (págs. 125-126), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2020-provedor-de-justica/>. Em 2022, face a um número significativo de processos pendentes, foi constituída uma *task force* de registo de pedidos de trocas de cartas estrangeiras, que permitiu recuperar a pendência verificada no registo dos pedidos.

<sup>139</sup> As queixas recebidas em 2024 denotam problemas com: validade dos documentos apresentados pelos interessados; extravio de correspondência postal e de processos depois de abertos no IMT; particularidades da troca de títulos oriundos das *Crown Dependencies* após o *Brexit*; renovação de guias; obtenção de novas categorias de carta de condução no estrangeiro após fixação da residência em Portugal.

<sup>140</sup> Artigo 74.º, n.º 2, alínea j), da Constituição da República Portuguesa. V. Direção-Geral da Educação. (2024). *Inclusão de alunos migrantes em meio educativo* (disponível em [https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Curriculo/EBasico/PLNM/inclusao\\_de\\_alunos\\_migrantes\\_em\\_meio\\_educativo.pdf](https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Curriculo/EBasico/PLNM/inclusao_de_alunos_migrantes_em_meio_educativo.pdf)); Recomendação n.º 3/2022, do Conselho Nacional de Educação, publicada em Diário da República, 2ª série, n.º 124, de 29 de junho de 2022.

<sup>141</sup> Ao abrigo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-A/2022, de 1 de março.

<sup>142</sup> Numa dessas visitas, realizada em novembro de 2024 ao Agrupamento de Escolas do Bom Sucesso, foi possível verificar a adoção de medidas de acolhimento e integração de alunos imigrantes e suas famílias, com base num plano elaborado pela própria Escola, com Programa de Mentoria de Pares (coordenado pela psicóloga escolar e com alunos falantes da língua materna do aluno) e disponibilização de informação às famílias sobre os recursos de apoio à integração.

Numa abordagem de sistema, interpelou-se a Administração educativa acerca da implementação das *orientações para o acolhimento, a integração e a inclusão de crianças e jovens ucranianos refugiados*<sup>143</sup>. Estas orientações preveem a constituição de equipas multidisciplinares para desenvolvimento de estratégias adequadas às situações concretas, bem como a divulgação proativa de informação de incentivo à matrícula no sistema educativo português, e o reforço e flexibilização do ensino da língua portuguesa<sup>144</sup>, essencial para a integração.

Foi identificada, no âmbito da escolaridade obrigatória, *recusa de pedido de matrícula por falta de NISS*<sup>145</sup> (à data já requerido, mas ainda não atribuído). O Provedor de Justiça denunciou a exigência do NISS como condição de matrícula junto da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE), face à natureza do **direito à educação e ao ensino**<sup>146</sup>.

O **direito de acesso a cuidados de saúde** por parte de cidadãos estrangeiros foi, igualmente, objeto de intervenção do Provedor de Justiça, tendo sido reportados constrangimentos de natureza diversa que impediram ou dificultaram a prestação da assistência devida<sup>147</sup>.

A atribuição do número definitivo de utente do SNS exige a apresentação de autorização de residência<sup>148</sup>, sendo de assinalar que as conhecidas dificuldades e morosidade na obtenção deste documento, por motivos que não são imputáveis aos interessados, refletem-se, para os cidadãos estrangeiros, na onerosidade de algumas prestações de saúde.

Algumas das falhas identificadas quanto a cidadãos estrangeiros refletem a falta de capacidade de resposta no âmbito do SNS, problemática com carácter transversal; houve porém necessidade de intervenção do Provedor de Justiça relativamente a vários casos concretos, os mais relevantes quanto ao direito a vigilância pré-natal.

<sup>143</sup> V. Direção-Geral da Educação (2022). Documento disponível em [https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Projetos/Crianças\\_jovens\\_refugiados/orientacoes\\_para\\_o\\_acolhimento\\_a\\_integracao\\_e\\_a\\_inclusao\\_de\\_crianças\\_e\\_jovens\\_ucranianos\\_refugiados.pdf](https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Projetos/Crianças_jovens_refugiados/orientacoes_para_o_acolhimento_a_integracao_e_a_inclusao_de_crianças_e_jovens_ucranianos_refugiados.pdf); Direção-Geral da Educação (2022). *Integração de crianças refugiadas na educação pré-escolar* (disponível em [https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Projetos/Crianças\\_jovens\\_refugiados/integracao\\_de\\_crianças\\_refugiadas\\_na\\_educacao\\_pre-escolar.pdf](https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Projetos/Crianças_jovens_refugiados/integracao_de_crianças_refugiadas_na_educacao_pre-escolar.pdf)).

<sup>144</sup> A este respeito, veja-se a Portaria n.º 29/2025/I, de 7 de fevereiro, no sentido de adaptar a disciplina de Português Língua Não Materna (PLNM) às necessidades dos alunos que ingressam no sistema educativo com diferentes níveis de domínio da língua e que revoga o Despacho n.º 2044/2022, de 16 de fevereiro, relativo ao apoio a garantir aos alunos cuja língua materna não fosse o português.

<sup>145</sup> Nos termos da regulamentação então aplicável, o NISS era recolhido pelas escolas, no ato de matrícula, relativamente aos alunos beneficiários de abono de família pago pela segurança social (artigo 7.º, n.º 16, do Despacho Normativo n.º 6/2018, de 12 de abril, tal como republicado pelo Despacho Normativo n.º 10-B/2021, de 14 de abril).

<sup>146</sup> V. artigos 26.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, 13.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, 28.º da Convenção sobre os Direitos da Criança, 73.º, n.º 1 e 74.º, n.º 2, alínea a), da Constituição da República Portuguesa.

<sup>147</sup> São, para o efeito, considerados beneficiários do SNS, além dos cidadãos portugueses, os cidadãos estrangeiros "com residência permanente ou em situação de estada ou residência temporárias em Portugal, que sejam nacionais de Estados-Membros da União Europeia ou equiparados, nacionais de países terceiros ou apátridas, requerentes de proteção internacional e migrantes com ou sem a respetiva situação legalizada" (Base 21, n.º 2, da Lei de Bases da Saúde, aprovada pela Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro). No exercício do direito há, contudo, algumas limitações para os cidadãos estrangeiros sem autorização de residência, que não têm direito a médico de família e podem ter que pagar os serviços de saúde prestados (v. ponto 5 do Despacho n.º 25360/2001, de 12 de dezembro).

<sup>148</sup> V. Despacho n.º 14830/2024, nomeadamente artigo 6.º, n.º 1, alínea b), subalínea ii).

Quanto ao estatuto dos **cidadãos da União Europeia (UE) e seus familiares**, continua a verificar-se desconhecimento das regras e conseqüente aplicação incorreta da legislação por parte de unidades de saúde<sup>149</sup>. É ilustrativa queixa que revelou que a manutenção da inscrição no centro de saúde de cidadã da UE residente em Portugal há 20 anos foi condicionada à apresentação de “documento de residência”<sup>150</sup>. De facto, estes cidadãos estão dispensados da obtenção de qualquer autorização para residirem em Portugal, e a posse do documento exigido (meramente declarativo) não é condição do exercício de quaisquer direitos<sup>151</sup>. A intervenção do Provedor de Justiça com vista a chamar a atenção para a inadequação daquela exigência não teve resultados, tendo a unidade de saúde persistido numa incorreta interpretação da lei.

---

**149** A AIMA acatou recomendação do Provedor de Justiça para a divulgação na página institucional da AIMA de informação relativa a estes direitos - Recomendação n.º 15 do relatório de *Monitorização da Atividade e do Processo de Extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras* (pág. 17), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/monitorizacao-da-atividade-e-do-processo-de-extincao-do-servico-de-estrangeiros-e-fronteiras/>. V. ainda <https://aima.gov.pt/nacionais-ue-e-familiares/sou-nacional-ou-familiar-de-nacional-da-uniao-europeia-mas-ainda-nao-consegui-solicitar-o-meu-titulo-de-residencia-junto-da-aima>. O problema foi já sinalizado no *Relatório à Assembleia da República – 2022* (pág. 55), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2022-provedor-de-justica/>.

**150** Com base no disposto no artigo 3.º, n.º 2, alínea k), do Despacho n.º 1668/2023, de 2 de fevereiro.

**151** Artigos 7.º, 10.º, 20.º e 21.º da Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto.

## 4. ECONOMIA E CONSUMO

### 4.1. Acesso a serviços públicos essenciais

As tarifas sociais<sup>152</sup> constituem medidas de proteção dos consumidores economicamente vulneráveis no acesso aos serviços públicos essenciais, que se traduzem numa redução dos tarifários aplicados com o objetivo de evitar que o fator económico afaste os cidadãos de condições básicas para uma vida condigna.

A atividade de análise de queixas do Provedor de Justiça permitiu constatar a incorreta aplicação dos critérios de referência para apuramento da condição económica, comprometendo o papel das tarifas sociais enquanto instrumento de justiça social.

No âmbito específico do acesso à tarifa social de fornecimento de água, são os municípios as entidades responsáveis pela decisão final de elegibilidade dos consumidores. Foi aqui detetada a exclusão de muitos consumidores e respetivos agregados familiares, em virtude de uma longa aplicação no tempo de critérios de referência desatualizados.

A lei determina que a atualização destes critérios se realiza automática e anualmente, em simultâneo e nos mesmos termos do que sucede para o acesso à tarifa social de eletricidade, e que a atualização, para efeitos de devida aplicação, deve ser comunicada pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) aos municípios<sup>153</sup>. Ora, a DGAL omitiu esta tempestiva comunicação, e o novo valor de referência resultante da atualização – em vigor desde 1 de janeiro de 2023<sup>154</sup> –, foi transmitido aos municípios apenas na sequência da intervenção do Provedor de Justiça, em novembro de 2024. Tal significa que, durante o referido período, não foram considerados, como deveriam, em situação de aceder à tarifa social os agregados cujo rendimento anual relevante ultrapassasse € 5808,00 (limite anterior) mas ficasse abaixo de € 6272,64 (limite efetivamente vigente).

---

**152** Em linha com orientações europeias, foi criada, em 2010, a tarifa social de fornecimento de energia elétrica (Decreto-Lei n.º 138-A/2010, de 28 de dezembro), à qual se seguiram as tarifas sociais relativas ao fornecimento de gás natural, ao abastecimento de água e saneamento de águas residuais e ao fornecimento de serviços de acesso à internet, que integram o núcleo dos serviços públicos essenciais, conforme definido no artigo 1.º da Lei n.º 23/96, de 26 de julho.

**153** Artigos 2.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 147/2017, de 5 de dezembro (tarifa social dos serviços de águas) e 196.º, n.ºs 4 e 7, do Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro (organização e o funcionamento do Sistema Elétrico Nacional).

**154** V. artigos 278.º e 284.º da Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro.

Ainda no que respeita à água, e considerado o papel, nesta sede, dos municípios, o Regime da Tarifa Social autoriza o estabelecimento, mediante deliberação da assembleia municipal, de critérios de referência diversos dos previstos na lei, desde que não sejam restritivos destes<sup>155</sup>. Ora, foi trazida ao conhecimento da Provedoria uma situação de aplicação de critérios de referência mais restritivos do que aqueles que se encontram legalmente previstos<sup>156</sup>. Para aferir a situação socioeconómica de um consumidor, a Câmara Municipal de Mira pretendia considerar o valor de créditos depositados em contas bancárias ou de outros ativos financeiros que tivessem dado origem a rendimentos de capitais. Nesse sentido, exigiu a apresentação de extrato comprovativo de tais valores e, na falta dessa entrega, recusou a atribuição da tarifa ao interessado.

Questionada pela Provedoria de Justiça, a Câmara fundamentou a exigência no teor do seu Regulamento do Serviço de Abastecimento de Água e do Serviço de Saneamento de Águas Residuais<sup>157</sup>. Instada à reapreciação da situação, reconheceu ter ido além do permitido pelo regime legal desta tarifa social e alterou a sua posição, comprometendo-se a deixar de impor a referida exigência.



**As tarifas sociais, criadas para proteger os consumidores economicamente vulneráveis no acesso a serviços essenciais como água e eletricidade, têm sido aplicadas com falhas. A análise de queixas pelo Provedor de Justiça revelou a aplicação incorreta dos critérios de avaliação da condição económica, comprometendo a eficácia destas medidas enquanto instrumentos de justiça social.**

Uma outra situação geradora de exclusão injustificada, esta quanto à tarifa social de eletricidade, foi identificada pelo Provedor de Justiça a partir de queixa por recusa de acesso. Apurou-se que o cálculo feito pela AT quanto ao rendimento a considerar para apuramento da vulnerabilidade económica<sup>158</sup> tinha por base pressupostos que reduziam injustificadamente o universo de consumidores com direito àquela tarifa, bem como a outros apoios sociais.

A generalidade dos diplomas que aprovam tarifas sociais<sup>159</sup> optou pela aplicação dos mesmos critérios de insuficiência económica que foram aprovados para efeitos de acesso a prestações de saúde do Serviço Nacional de Saúde (isenção de taxas moderadoras e de outros encargos). Assim,

<sup>155</sup> Artigo 2.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 147/2017, de 5 de dezembro.

<sup>156</sup> O Regime da Tarifa Social relativa à Prestação dos Serviços de Águas veda essa possibilidade aos municípios (v. artigo 2.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 147/2017, de 5 de dezembro).

<sup>157</sup> V. Aviso n.º 5219/2019, de 6 de março de 2019, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 59, de 25 de março de 2019, págs. 9247 e seguintes.

<sup>158</sup> Esta utilização da informação fiscal para fins extrafiscais – como o apuramento da condição de insuficiência económica para acesso a apoios sociais – tem vindo a acentuar-se, como já assinalado no *Relatório à Assembleia da República – 2023*, pág. 76, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2023-provedor-de-justica/>.

<sup>159</sup> Exceção feita ao diploma que aprova a tarifa social de fornecimento de gás natural – Decreto-Lei n.º 101/2011, de 30 de setembro – que estabelece critérios distintos.

para efeitos do cálculo do rendimento total anual dos agregados, não é tido em consideração o valor patrimonial tributário dos imóveis respeitantes a habitação permanente<sup>160</sup>. Nesta exceção, a AT inclui o imóvel afeto à habitação e os espaços destinados a arrumos e a estacionamento, mas, quanto a estes, apenas se constarem do mesmo artigo matricial.

Ora, para além de desconsiderar a ligação física e funcional à habitação, este entendimento formal contraria o da própria lei fiscal, que para *efeitos de isenção de IMI* – a que têm direito os sujeitos passivos de baixos rendimentos proprietários de prédios de reduzido valor patrimonial –, estabelece que são abrangidos pelo regime aplicável à habitação própria e permanente “(...) os arrumos, despensas e garagens, ainda que fisicamente separados, mas integrando o mesmo edifício ou conjunto habitacional, desde que utilizados exclusivamente pelo proprietário ou seu agregado familiar, como complemento da habitação isenta”<sup>161</sup>.

Foi, por isso, sugerido à AT que estes espaços, desde que utilizados exclusivamente pelo proprietário ou seu agregado familiar como complemento da habitação e ainda que dotados de inscrições matriciais autónomas, sejam considerados nos mesmos termos do imóvel para habitação permanente, quando está em causa a aferição da situação económica dos cidadãos ou das famílias. Não foi transmitida ao Provedor, até à data da publicação do presente Relatório, alteração do anterior entendimento.

## 4.2 Consumo responsável de água

A *Diretiva da Água*<sup>162</sup> estabeleceu obrigações para os Estados-Membros tendo em vista o consumo sustentável dos recursos hídricos. Na sua transposição, o legislador nacional previu a concretização do princípio do utilizador-pagador, pugnando pelo estabelecimento de uma política de preços da água e pela responsabilização dos utilizadores, bem como por medidas destinadas a promover a utilização eficaz e sustentável da água<sup>163</sup>.

Pela falta de alinhamento com estes princípios, destacou-se a situação detetada pela Provedoria de Justiça no tarifário de águas e saneamento praticado pela Águas de Paços de Ferreira, na qual o próprio sistema de preços resultava antes em **incentivo ao desperdício de água**.

O tarifário consagrava uma tarifa fixa de saneamento para os clientes com consumo de água inferior a 1m<sup>3</sup> de valor superior à aplicada a consumos mais elevados. Esta opção motivava desperdício de água, por forma a ser desnecessariamente ultrapassado o consumo de 1m<sup>3</sup>, apenas para assegurar a aplicação de tarifa de saneamento menos onerosa.

<sup>160</sup> V. artigo 3.º, n.º 2, alínea d), da Portaria n.º 311-D/2011, de 27 de dezembro.

<sup>161</sup> Artigo 11.º-A, n.º 6, do Código do IMI.

<sup>162</sup> Diretiva n.º 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000.

<sup>163</sup> V., designadamente, artigo 30.º, n.º 3, alíneas f) e s), da Lei da Água (Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro).

Para além do Município e das Águas de Paços de Ferreira, foi ouvida em sede de instrução a Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR)<sup>164</sup>. Partilhando a preocupação do Provedor de Justiça, esta entidade emitiu parecer a recomendar a revisão das tarifas<sup>165</sup>, demonstrando a atenção prestada à necessidade de, no exercício das suas funções, acautelar a questão ambiental do desperdício de água.

O relevo do rigor na administração de um recurso cada vez mais escasso, bem como o papel que cabe a todas as entidades que intervêm na matéria, são vertentes também reveladas na sequência de queixa dirigida ao Provedor de Justiça por munícipe do Seixal, inconformado com a suspensão do fornecimento de água à sua habitação há mais de um mês. Era referida rotura por cuja reparação os serviços municipais haviam declinado responsabilidade.

O contacto com a Câmara Municipal do Seixal permitiu esclarecer que o corte de água visou evitar o desperdício até que o consumidor procedesse à reparação da rotura, a qual era da sua responsabilidade uma vez que esta havia ocorrido na rede predial<sup>166</sup>. Decorrendo a interrupção de motivo imputável ao utilizador, o restabelecimento do fornecimento de água não estava sujeito a prazo e só era exigível após correção da situação que lhe dera origem<sup>167</sup>. A entidade gestora revelou, assim, prudência no tratamento de situação suscetível de motivar o desperdício de água.

### 4.3. Administração de condomínios – à espera de regulação

Têm chegado ao conhecimento do Provedor de Justiça diversos problemas a respeito da atividade de administração de condomínios, que permanece sem legislação que regule os termos do seu exercício. Por aqueles que contratam estes serviços são designadamente apontadas deficiências no cumprimento de obrigações e de prazos legais (envio de atas, marcação de assembleias), falta de comunicação e de resposta às solicitações dos clientes, falta de formação adequada dos colaboradores e cobrança de valores considerados excessivos.

A regulação das atividades económicas potencia a criação de condições para o incremento da qualidade dos serviços prestados, com benefícios ao nível da segurança e confiança do consumidor final, contribuindo para o equilíbrio e a transparência do mercado, bem como para a concorrência entre as empresas.

---

**164** No decurso da instrução, foram ouvidos, igualmente, o Município e a Águas de Paços de Ferreira, que deram conhecimento da pendência de conversações entre ambos com vista à resolução de problemas estruturais da concessão, designadamente o tarifário aplicável a consumos nulos.

**165** Parecer datado de 9 de maio de 2024, disponível em <https://www.ersar.pt/pt/o-que-fazemos/decisoes-e-pareceres/pareceres>.

**166** A localização das roturas determina a responsabilidade pela respetiva reparação: roturas na rede predial são da responsabilidade do consumidor, enquanto as que se situam no ramal de ligação são da responsabilidade da entidade gestora (v. artigos 309.º e 284.º do Decreto Regulamentar n.º 23/95, de 23 de agosto, respetivamente).

**167** V. artigo 23.º do Regulamento do Abastecimento de Água e do Saneamento de Águas Residuais do Município do Seixal, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 152, de 8 de agosto de 2014.

O Provedor de Justiça tem, no entanto, sinalizado, do ponto de vista sistémico, que em muitos casos as meras soluções legislativas não constituem condição suficiente para resolver os problemas que estiveram na sua origem. Efetivamente, a produção legislativa desprovida de atenção às condições necessárias à execução tem como consequência a inoperacionalidade da lei vigente<sup>168</sup>.

É neste específico enquadramento que se entende dever ser analisada a questão da falta de regulação da atividade de administração de condomínios, acompanhada há algum tempo pelo Provedor de Justiça.

Foi cometida ao Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC)<sup>169</sup> a fiscalização do cumprimento das regras relativas ao livro de reclamações (incluindo a instrução dos processos e a aplicação das coimas e sanções acessórias) quando estejam em causa empresas de administração de condomínios<sup>170</sup>. Ou seja, cabe a este Instituto verificar e receber queixas relativas à existência e disponibilização do livro de reclamações, neste âmbito ocorrendo interação com os consumidores.

Circunscreve-se, no entanto, o seu controlo a este campo meramente instrumental no universo do exercício da atividade, na falta de legislação que a enquadre e regule – em especial, estabelecendo requisitos de licenciamento que introduzam critérios de idoneidade e de preparação técnica para o seu exercício.

As queixas recebidas pelo Provedor de Justiça revelam que um tal estado de coisas fica manifestamente aquém do exigível nesta matéria. Assim, auscultou-se a Secretária de Estado da Habitação a respeito da morosidade na elaboração e publicação de diploma que venha regular a atividade de gestão de condomínios<sup>171</sup>. À data da finalização do presente relatório, ainda não havia sido prestada resposta.

<sup>168</sup> Sobre este assunto, v. o tema **Falhas na execução da lei**, no capítulo dedicado aos Problemas gerais do *Relatório à Assembleia da República – 2023* (pág. 23 e ss.), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2023-provedor-de-justica/>.

<sup>169</sup> O IMPIC, I.P. prossegue atribuições de regulação, fiscalização e supervisão nas áreas da construção e do imobiliário, incluindo a regulação dos contratos públicos – Decreto-Lei n.º 232/2015, de 13 de outubro.

<sup>170</sup> V. artigo 11.º, n.º 1, alínea e), e n.º 2, alínea c) do Anexo do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro.

<sup>171</sup> O IMPIC, I.P. deu a conhecer a este órgão do Estado que fez chegar à respetiva tutela, em 2022, uma proposta de diploma nesse sentido, a qual, segundo foi tornado público nesse mesmo ano, estaria em avançado estado de análise pelo Executivo de então, mas sem que ao assunto tivesse sido conferida evolução.

## 5. EDUCAÇÃO E CULTURA

### 5.1. Administração escolar multinível

As queixas ao Provedor de Justiça reportando a *falta de pessoal não docente – em particular, de assistentes operacionais* – revelaram, com particular incidência no ano de 2024, dificuldades de articulação entre os diferentes níveis da administração escolar – Estado, municípios e escolas.

Na sequência da transferência de competências da administração central para os órgãos municipais no domínio da educação, a colocação e gestão dos assistentes operacionais nas escolas compete às câmaras municipais<sup>172</sup>, que executam tal tarefa no quadro da *dotação máxima de referência* do pessoal não docente, cujos critérios e fórmula de cálculo são fixados por portaria<sup>173</sup>. É aquela dotação que parametriza o valor das transferências do Estado para os municípios, tendo em vista as despesas com estes recursos, tendo sido possível concluir por um desajustamento da dotação face à complexidade e à dinâmica do contexto escolar.

O Provedor de Justiça tomou conhecimento de diversos casos em que pedidos de colocação de assistentes operacionais submetidos pelas escolas e sinalizados pelos encarregados de educação não foram satisfeitos, com o fundamento de se encontrar preenchida a dotação máxima de pessoal não docente prevista; o tratamento das queixas revela que as escolas não conseguem colmatar a falta de assistentes operacionais. Neste contexto carecido de atenção, assinala-se, designadamente, que os assistentes operacionais ausentes por motivo de doença (por vezes sem previsão de regresso antes do termo do ano letivo) são contabilizados para efeitos de preenchimento da dotação máxima de referência.

A falta de assistentes operacionais tem consequências especialmente gravosas quando se faz sentir junto de crianças com necessidades educativas específicas, pelo apoio contínuo e especializado nas rotinas escolares que está aqui em causa. Neste campo, assinala-se que as exigências da **educação inclusiva** requerem um olhar permanente da Administração quanto às ferramentas e respostas necessárias – o que vai muito para além de uma estrita questão de reforço de meios.

O prejuízo que resulta da carência detetada estende-se, contudo, a toda a comunidade educativa, no universo dos demais alunos e com sobrecarga para os recursos afetos às escolas.

<sup>172</sup> V. artigo 42.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro.

<sup>173</sup> Aprovada pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, das autarquias locais, da administração pública e da educação (artigos 42.º, n.º 3, e 68.º, n.º 2, alínea a), do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro; Portaria n.º 272-A/2017, de 13 de setembro).

Na **educação pré-escolar**, prevê-se a possibilidade de dotação de elementos adicionais para o apoio e acompanhamento das crianças com necessidades educativas específicas cujo perfil de funcionalidade apresente acentuadas limitações no domínio cognitivo, associadas a limitações acentuadas no domínio motor, sensorial ou comportamental<sup>174</sup>. Trata-se de reforço excecional que é analisado casuisticamente no início de cada ano escolar face à informação disponibilizada pelas escolas à DGEstE.

No decurso do ano letivo de 2024/2025, o Provedor de Justiça tomou conhecimento, neste quadro, de pedido de contratação de um assistente operacional para dar resposta às necessidades educativas de crianças de jardim de infância da rede pública efetuado em julho de 2024<sup>175</sup> que só veio a ser atendido em fevereiro de 2025, ou seja, já a meio do ano letivo.

## 5.2. Crianças e jovens – formação de monitores

O *aproveitamento dos tempos livres pelos jovens* é objeto de especial proteção na Constituição da República Portuguesa, no quadro da obrigação do Estado de promover uma política de juventude com vista ao desenvolvimento da sua personalidade, à criação de condições para a sua efetiva integração na vida ativa, ao gosto pela criação livre e ao sentido de serviço à comunidade<sup>176</sup>.

O Provedor de Justiça detetou, a propósito do regime aplicável à atividade de organização de *campos de férias*<sup>177</sup>, a necessidade de atenção quanto aos requisitos e certificação do pessoal técnico<sup>178</sup> que, neste tipo de contextos, tem a seu cargo crianças e jovens.

Identificada, designadamente, a inexigência de formação para atender a situações de alergias alimentares e seus efeitos<sup>179</sup>, tal alertou a Provedora para o estabelecido quanto a requisitos de participação em segurança e de garantia de inclusão no universo das atividades de aproveitamento dos tempos livres. Verificou-se que o regime jurídico de acesso e de exercício da atividade de organização de campos de férias remete para Portaria a *definição dos requisitos e certificação do pessoal técnico*, mas aquela nunca foi aprovada<sup>180</sup>.

**174** V. artigo 8.º, n.º 2, da Portaria n.º 272-A/2017, de 13 de setembro. Encontrando-se a possibilidade de dotação de elementos adicionais reservada à educação pré-escolar, a carência pode, no entanto, ser particularmente sentida na transição para o 1.º ciclo do ensino básico.

**175** O pedido para essa afetação excecional foi remetido à DGEstE face à admissão de crianças cujo perfil de funcionalidade apresentava acentuadas limitações; foi reiterado em meados de outubro, após o início do ano letivo e à medida que se ia consolidando o conhecimento das necessidades destas crianças.

**176** V. artigo 70.º, n.º 1, alínea e), e n.º 2.

**177** Nos *campos de férias* realizam-se programas de caráter educativo, cultural, desportivo ou meramente recreativo. Aqueles classificam-se como *residenciais*, nos casos em que a sua realização implique o alojamento, e em *não residenciais* nos restantes casos (v. artigo 8.º, do Decreto-Lei n.º 32/2011, de 7 de março).

**178** Nos termos do artigo 14.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 32/2011, de 7 de março, a realização de um campo de férias deve compreender, por razões relacionadas com a segurança dos participantes, no mínimo, o seguinte *pessoal técnico*: a) um coordenador e b) um ou mais monitores, em quantidade a determinar consoante o número e a idade dos participantes e a natureza das atividades desenvolvidas.

**179** Campo de férias não residencial organizado pelo Estádio Universitário de Lisboa (EUL); o pessoal técnico responsável pelo acompanhamento da atividade não poderia, por falta de formação para o efeito, aplicar epinefrina (vulgarmente designada por “caneta de adrenalina”) em caso de reação anafilática.

**180** V. artigo 14.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 32/2011, de 7 de março.

Esta omissão consubstancia mais um caso de falha na execução de leis vigentes, tema recorrentemente objeto da atenção do Provedor de Justiça<sup>181</sup>. Para além deste ângulo, porém, entendeu-se que merece ponderação a criação de um sistema que privilegie um modelo genérico de **certificação de competências** de quem se dedique às várias possibilidades em que hoje se desdobram as **atividades de tempos livres para crianças e jovens**, com formação multiusos nos domínios necessários para garantir práticas adequadas, segurança, bem-estar e inclusão. A este propósito, foi assim encetado diálogo com o Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P. (IPDJ)<sup>182</sup>.



Com o propósito de contribuir para colmatar uma falha na aplicação da lei, foi sugerido ao Instituto Português do Desporto e Juventude a criação de um sistema genérico de certificação para quem assegura atividades de tempos livres, garantindo uma formação multidisciplinar.

### 5.3. Pesca Lúdica

O exercício da pesca lúdica – atividade de lazer ou recreio em que não podem ser comercializados os exemplares capturados<sup>183</sup> – tem como requisito a titularidade de uma licença, cuja emissão se encontra sujeita ao pagamento de uma taxa fixada por Portaria<sup>184</sup>.

A esse propósito, um cidadão não residente, espanhol, solicitou a intervenção do Provedor de Justiça, contestando a diferenciação do valor da taxa de licenciamento anual consoante os requerentes sejam residentes ou não residentes em Portugal.

De facto, a Portaria que define as taxas aplicáveis ao licenciamento do exercício da pesca determina que os não residentes têm de pagar mais do dobro do que os residentes para efeitos de emissão de uma licença de pesca lúdica anual: 58,46 € para os não residentes e 23,41 € para os residentes<sup>185</sup>. Pelo mesmo valor de 23,41 €, os requerentes não residentes apenas têm direito a uma licença válida por 30 dias.

<sup>181</sup> Relatório à Assembleia da República – 2023, p. 23 e segs.

<sup>182</sup> O Decreto-Lei n.º 32/2011, de 7 de março, estabelece que o exercício da atividade de organização de campos de férias depende de comunicação prévia ao IPDJ (v. artigo 3.º, n.º 1). O IPDJ já reconheceu a necessidade de *definição da formação geral e específica dos monitores*, incluindo em primeiros socorros.

<sup>183</sup> Tal como definida no artigo 3.º, alínea p), da Lei n.º 7/2008, de 15 de fevereiro (Lei da Pesca nas Águas Interiores).

<sup>184</sup> V. artigos 23.º e 26.º, n.º 6, da Lei da Pesca nas Águas Interiores.

<sup>185</sup> Aplicada já a atualização anual de valores em vigor desde 1 de janeiro de 2025 (v. artigos 4.º e 8.º da Portaria n.º 385-A/2017, de 28 de dezembro).

O Provedor de Justiça constatou ainda que, de acordo com a referida Portaria, enquanto os residentes em Portugal podem escolher licenças regionais – ou seja, delimitadas na sua área territorial –, sujeitas a taxas reduzidas, os não residentes não têm tal possibilidade<sup>186</sup>.

Este assunto motivou já anterior intervenção do Provedor de Justiça, tendo em 2021 o Governo então em funções informado este órgão do Estado que o assunto se encontrava *em apreciação*. Não tendo sido registados quaisquer desenvolvimentos, foi interpelada, em agosto de 2024, a Secretária de Estado das Pescas, mantendo-se a falta de acolhimento da posição do Provedor de Justiça<sup>187</sup>.

Neste quadro, reitera-se que à conceção jurídica de taxa é inerente, na perspetiva pertinente para o caso, a *signalagmaticidade* na sua fixação, ou seja, a existência de uma contraprestação, por parte do Estado, que justifica o seu pagamento e montante<sup>188</sup>. Neste caso, não se identifica em que consiste a contraprestação que motiva o valor acrescido da taxa a pagar pelos não residentes.

Por outro lado, a hipótese de escolha de licenças regionais com taxas reduzidas tem especial interesse para os requerentes não residentes, na medida em que, por regra, permanecem em Portugal por tempo limitado, sendo configurável, portanto, que se mantenham dentro de áreas territoriais mais restritas.

---

**186** A Portaria n.º 385-A/2017, de 28 de dezembro, prevê as licenças regionais norte, centro e sul, com o custo de 12,00 €.

**187** A resposta, em fevereiro de 2025, indicou que a diferenciação dos valores das taxas cobradas a residentes e a não residentes se fundamenta, por um lado, na circunstância de aqueles contribuírem, direta ou indiretamente, para a manutenção dos serviços públicos por meio de impostos e outras obrigações fiscais e, por outro lado, que os procedimentos envolvendo requerentes não residentes podem implicar custos acrescidos relacionados com a comunicação, processamento e acompanhamento dos mesmos. Quanto à impossibilidade de os não residentes requererem licenças regionais, com taxas reduzidas, não foi a mesma versada na resposta da Secretária de Estado das Pescas.

**188** A Lei Geral Tributária prevê, na disposição relativa aos pressupostos dos vários tipos de tributos, que “[a]s taxas assentam na prestação concreta de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares” (v. artigo 4.º, n.º 2).

## 6. FISCALIDADE

### 6.1. Instabilidade e complexidade no regime fiscal das pessoas singulares

O regime fiscal das pessoas singulares – em si desafiante, desde logo pela variedade de categorias de rendimentos que abrange<sup>189</sup> –, tem sido objeto de uma sucessão considerável de alterações legislativas. Só entre 2014 e 2024, o Código do IRS foi revisto *trinta e duas vezes*. A *volatilidade* observada impede a consolidação de regras, deixando os contribuintes num quadro de permanente incerteza e confusão. As sucessivas revisões e revogações comprometem o planeamento fiscal dos cidadãos e agravam as assimetrias de informação e de resultados entre aqueles que podem recorrer a aconselhamento especializado e aqueles que não podem fazê-lo, por falta de capacidade financeira.

Por outro lado, o **progressivo alargamento de campos de opções e tarefas a cargo do contribuinte** (englobamento ou não de rendimentos, apresentação das declarações de contribuintes casados ou unidos de facto conjunta ou separadamente, validação de faturas, por exemplo), com resultados de valor de imposto a pagar diferentes em função da atividade do contribuinte introduz um grau de *variabilidade* que contribui para o sentimento de complexidade e falta de domínio de uma matéria aplicável ao comum dos cidadãos, e cujo cumprimento em termos adequados e no respeito pelos direitos dos contribuintes não deveria demandar especiais competências.

Ao partir das queixas chegadas à Provedoria, identificam-se várias manifestações concretas destas realidades, que demonstram a dificuldade dos contribuintes em acompanhar, compreender e mesmo de beneficiar das regras de tributação dos seus rendimentos.

Assim, e antes de mais, os contribuintes foram em sede de IRS confrontados com sucessivas alterações nos prazos e procedimentos declarativos. Até à estabilização do prazo único de entrega da declaração anual<sup>190</sup>, vigoraram prazos diferenciados consoante a forma de entrega das declarações (papel ou digital) e a categoria de rendimentos auferidos, que foram sofrendo modificações ao longo do tempo<sup>191</sup>.

---

**189** Embora tendencialmente único, por englobar todas as categorias de rendimentos, o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) não é unitário, existindo regras – e nem sempre simples – para cada uma dessas categorias: rendimentos de trabalho dependente, empresariais e profissionais, capitais, prediais, incrementos patrimoniais e pensões.

**190** Entre 1 de abril e 30 de junho para todos os contribuintes, independentemente do tipo de rendimentos auferidos.

**191** V. sucessivas alterações ao artigo 60.º do Código do IRS (prazo para entrega das declarações), nomeadamente as introduzidas pelas Leis n.º 238/2006, de 20 de dezembro, n.º 3-B/2010, de 28 de abril, n.º 82-E/2014, de 31 de dezembro, n.º 42/2016, de 28 de dezembro e n.º 71/2018, de 31 de dezembro.



As queixas recebidas evidenciam os efeitos negativos da instabilidade legislativa e de insuficiências na comunicação. Simultaneamente, os cidadãos enfrentam um aumento das tarefas e dos prazos a cumprir, gerando dúvidas sobre o equilíbrio entre simplificação administrativa e sobrecarga burocrática.

A necessidade de validação de faturas (de um conjunto de serviços cuja composição também conheceu evoluções<sup>192</sup>) ou de comunicação de modificações dos agregados familiares são outros exemplos de frequente alteração das rotinas dos contribuintes. Se estas exigências permitiram melhorar o pré-preenchimento das declarações e o alargamento do IRS automático, por outro lado, colocam a cargo dos cidadãos a realização de um número crescente de tarefas, com prazos diversos que estes têm que conhecer e controlar, levantando legítimas questões acerca do equilíbrio entre a simplificação administrativa e a sobrecarga burocrática.

A instabilidade vem sendo identificada de forma expressiva enquanto fundamento de queixas ao Provedor de Justiça quanto aos **regimes fiscais de incentivo à fixação em Portugal**. A existência de múltiplos regimes, com critérios de aplicação diferenciados, criou um quadro normativo fragmentado e de difícil compreensão, que compromete a capacidade dos cidadãos para se orientarem nas suas escolhas. Acrescem as sucessivas alterações legislativas a que tais regimes têm sido sujeitos, que agravam ainda mais a incerteza.

Neste contexto, várias foram as queixas recebidas, nomeadamente de emigrantes portugueses, relatando dificuldades em identificar e aceder ao regime fiscal mais favorável, tendo em conta a complexidade das opções disponíveis: o regime dos residentes não habituais (RNH), criado em 2009<sup>193</sup> e, entretanto, revogado<sup>194</sup>; o regime dos ex-residentes<sup>195</sup>, com alterações em 2022 e 2023<sup>196</sup>; ou o designado incentivo fiscal à investigação científica e inovação, que entrou em vigor em 2024<sup>197</sup>.

**192** Exemplo de alterações sucessivas encontram-se no artigo 78.º-F do Código do IRS que permite a dedução de uma percentagem do IVA - em regra, 15% - mediante exigência de fatura em determinadas despesas. Inicialmente, em 2015, estas deduções limitavam-se a quatro categorias: manutenção e reparação de veículos automóveis; manutenção e reparação de motociclos; alojamento e restauração; cabeleireiros e institutos de beleza, bem como atividades *similares a todas elas*. Acresceram, em 2017, as deduções com passes mensais, mas só em 2025 foram incluídos os bilhetes simples. As deduções de despesas com atividades veterinárias foram introduzidas em 2016, mas os medicamentos de uso veterinário apenas foram incluídos em 2021, tendo a respetiva taxa de dedução sido alterada de 15% para 35% em 2022. As despesas com ginásios e atividades desportivas só passaram a integrar estas deduções em 2021, tendo a respetiva taxa sido alterada de 15% para 30% em 2024. A dedução das despesas com assinaturas de jornais e revistas, por seu turno, foi considerada apenas a partir de 2023.

**193** Decreto-Lei n.º 249/2009, de 23 de setembro, complementado com a Portaria n.º 12/2010, de 7 de janeiro (este regime acabou por abranger, também, emigrantes portugueses que optaram pelo regresso definitivo a Portugal e aplicava taxa reduzida em IRS e IMT).

**194** Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro, que aprovou, no entanto, disposições transitórias para salvaguarda de algumas situações.

**195** Regime criado pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, que aditou ao Código do IRS o respetivo artigo 12.º-A e excluiu de tributação parte dos rendimentos auferidos por ex-residentes.

**196** Através da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho e da Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro.

**197** Regime criado pela Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro, que aditou o artigo 58.º-A ao Estatuto dos Benefícios Fiscais e determina a aplicação de taxa de imposto reduzida.

A dificuldade em acompanhar as regras aplicáveis e as suas sucessivas alterações resultou, em certos casos, na perda da oportunidade de utilização destes regimes. Foi o que sucedeu com vários cidadãos que não utilizaram tempestivamente a possibilidade de beneficiar do regime dos residentes não habituais (RNH), sem que tivessem tido acesso a informação clara e acessível que lhes permitisse exercer atempadamente esse direito.

As queixas recebidas ilustram os efeitos práticos da instabilidade legislativa, sobretudo quando não acompanhada de mecanismos eficazes de comunicação e esclarecimento.

Em matéria de **retenção na fonte**, o segundo semestre de 2023 trouxe uma alteração relevante: foram aprovadas novas tabelas de retenção na fonte, que levaram a uma aproximação entre a soma das retenções mensais e o valor do imposto devido a final. Este movimento gerou um tendencial aumento do rendimento mensal disponível dos contribuintes, com a conseqüente diminuição dos acertos a final.

Tratando-se de opção tecnicamente justificada, a falta de atempada divulgação e de adequada explicação aos contribuintes comprometeu a desejável possibilidade de planeamento fiscal. A alteração não foi suficiente nem adequadamente percebida pelos contribuintes, que não anteciparam o impacto da medida, e que reagiram sobretudo à diminuição ou exclusão de reembolso e ao aumento do número de situações em que houve apuramento de valor a pagar a final.

Embora a AT reúna no seu portal um conjunto significativo de informação (diversos manuais, folhetos informativos, respostas a perguntas frequentes), a apresentação, tratamento, localização, visibilidade e acessibilidade da informação existente são, em relação a vários temas, limitadas, dificultando a consulta e acesso efetivo por parte do cidadão.

Por outro lado, os serviços locais da AT, ainda muito procurados para atendimento presencial, nem sempre dispõem dos meios ou da formação necessária para prestar esclarecimentos detalhados em matérias de maior complexidade. Exige-se, por isso, um esforço acrescido e efetivo de clareza e orientação no que respeita à garantia de **efetiva informação aos contribuintes**.

Esta carência de informação manifesta-se também no exercício da opção quanto ao englobamento dos rendimentos prediais por ocasião da entrega da declaração anual de rendimentos, que pode beneficiar sobretudo os contribuintes com menores rendimentos. Enquanto o englobamento permite que os rendimentos prediais sejam tributados à mesma taxa aplicada à generalidade dos outros rendimentos declarados, a opção contrária determina que sejam aplicadas taxas especiais, a mais alta das quais se situa atualmente em 28%<sup>198</sup>.

---

198 V. artigo 72.º do Código do IRS.

A decisão depende, assim, do conhecimento que o sujeito passivo tenha do funcionamento do imposto ou, pelo menos, da existência de opções diferenciadas de atuação e de declaração fiscal<sup>199</sup>. A possibilidade de recorrer ao simulador da AT é um instrumento útil, mas apenas para quem estiver informado quanto às opções de que dispõe, e, portanto, delas souber tirar partido. A emissão de avisos com identificação das opções alternativas de tributação (que podem revelar-se mais favoráveis) permitiria aos sujeitos passivos ver mitigados alguns dos efeitos negativos resultantes da instabilidade fiscal.

Além da frequência das alterações legislativas, também a falta de critérios estáveis e previsíveis de atualização de valores de referência constitui um fator de instabilidade, gerando desajustamentos que afetam os contribuintes de forma desigual.

Designadamente, identificou-se este problema quer quanto aos valores das deduções específicas dos rendimentos do trabalho dependente e dos rendimentos de pensões<sup>200</sup>, quer quanto à imprevisibilidade da evolução dos escalões de IRS.

No ano de 2024, ambas as situações foram corrigidas por alterações legislativas que procederam às atualizações em falta<sup>201</sup> e estabeleceram que, doravante, o valor da dedução específica fica indexado ao IAS e os escalões do IRS são atualizados anualmente<sup>202</sup>; as soluções vão no sentido que se defende, de reforço da previsibilidade e estabilidade do regime fiscal das pessoas singulares.

## 6.2. IRS Jovem

O IRS Jovem, introduzido em 2020, consiste numa isenção parcial de imposto sobre os rendimentos do trabalho, destinada a apoiar a entrada dos jovens na vida ativa e a promover a sua fixação em Portugal. O regime visa, em particular, aliviar a carga fiscal nos primeiros anos de atividade profissional, facilitando a autonomia financeira e incentivando a permanência no país de jovens qualificados, num contexto de desafios demográficos e de mobilidade internacional crescente.

---

**199** Veja-se, por exemplo, que esta informação faria toda a diferença para um contribuinte que, consoante optasse ou não pelo englobamento dos seus rendimentos prediais, assim os veria, respetivamente, serem tributados à taxa de 13% aplicada aos seus outros rendimentos, ou à taxa especial de 28% que lhe seria aplicável pela tributação autónoma.

**200** Cf., respetivamente, artigos 25.º e 53.º do Código do IRS.

**201** V. nova versão do artigo 25.º, n.º 1, alínea a), do Código do IRS, introduzida pela Lei n.º 45-A/2024, de 31 de dezembro, e a alteração ao artigo 68.º do mesmo Código pela Lei n.º 33/2024, de 7 de agosto.

**202** V. Lei n.º 34/2024, de 7 de agosto, que introduziu o artigo 68.º-B ao Código do IRS.

Este regime constitui um exemplo particularmente expressivo da instabilidade fiscal referida no ponto anterior, ilustrando como uma voragem de sucessão de alterações legislativas pode comprometer a clareza e a eficácia de políticas públicas. A constante reformulação do IRS Jovem dificultou a apreensão, conhecimento e utilização do regime pelos seus potenciais beneficiários, gerando dúvidas e incertezas sobre as condições de acesso e o alcance efetivo dos benefícios<sup>203</sup>.

Por outro lado, foi também fator gerador de queixas – invocando-se, designadamente, a violação do princípio da igualdade – pelos grupos que, sucessivamente, não iam sendo abrangidos pela medida, enquanto viam outros grupos contemplados, sem que fossem claras as razões que presidiram a tais alterações, e não parecendo que tal resultasse de uma avaliação de resultados para a qual não chegara a haver ocasião.

Face a uma argumentação que sustentava, designadamente, que as medidas do IRS Jovem constituíam um benefício fiscal gerador de desigualdades entre os contribuintes, quer em função da sua idade, quer da sua carreira contributiva, o Provedor de Justiça decidiu, em todos os casos, não desencadear processo de fiscalização da constitucionalidade<sup>204</sup>.

A primeira versão<sup>205</sup> aplicava uma isenção de IRS a jovens entre os 18 e os 26 anos, nos três primeiros anos de obtenção de rendimentos do trabalho dependente, desde que tivessem concluído um ciclo de estudos igual ou superior ao nível quatro do Quadro Nacional de Qualificações<sup>206</sup>. Segundo esta versão inicial do regime, a isenção de IRS era sempre apenas parcial e o primeiro ano de obtenção de rendimentos teria de ser 2020 ou posterior<sup>207</sup>.

Logo em 2022, o legislador optou por alterar o regime: estendeu a aplicação dos benefícios a jovens até aos 30 anos de idade, desde que tivessem concluído o doutoramento, e passou a prever isenção (parcial) de IRS não apenas por três, mas por cinco anos<sup>208</sup>, e a abranger também o trabalho independente.

---

**203** As queixas recebidas pelo Provedor de Justiça sobre as várias versões do IRS Jovem contestavam diferentes aspetos do regime e da respetiva aplicação, como a relação entre o nível de estudos e a faixa etária dos potenciais beneficiários, ou o ano de referência para o início da obtenção de rendimentos. Outras questões levantadas respeitaram a divergências interpretativas com a AT, como no caso de uma jovem que viu recusada a aplicação do regime quanto aos rendimentos auferidos em 2022, apesar de ter concluído efetivamente o seu mestrado no ano de 2021, o que lhe asseguraria o direito ao benefício pretendido. A AT excluiu-a do IRS Jovem porque o grau de mestre apenas lhe foi formalmente atribuído no início de 2022, muito embora a interessada tenha assegurado que tal dilatação foi somente provocada pela pandemia de Covid-19. Ouvida a AT, esta manteve a sua posição, sendo que a interessada recorreu entretanto à via judicial.

**204** O Provedor de Justiça sublinhou, em elucidação aos queixosos, que a Constituição não proíbe tratamentos diferenciadores, desde que assentes em critérios suficientemente objetivos e constitucionalmente relevantes. Em síntese, entendeu-se que a isenção do imposto prevista assenta num critério claro e objetivo: aliviar a carga fiscal sobre quem, por se encontrar em início de carreira, tem maior dificuldade em aceder e fixar-se no mercado de trabalho nacional. Pesou ainda à decisão de não requerer a fiscalização da constitucionalidade o facto dessas medidas visarem um objetivo expressamente consagrado na Constituição, a qual não só impõe ao Estado o dever de apoiar os jovens no "acesso ao primeiro emprego, no trabalho e na segurança social", como expressamente determina que a política de juventude deverá ter como objetivo prioritário, entre outros, "a criação de condições para a efetiva integração [dos jovens] na vida ativa" (artigo 70.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2). Em especial, num contexto em que o desemprego jovem em Portugal atingia os 20%, face a uma taxa global de 6,7%, entendeu-se que a diferenciação não se apresentava de molde a suscitar a atuação do Tribunal Constitucional.

**205** Por aditamento do artigo 2.º-B ao Código do IRS, através da Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

**206** V. Portaria n.º 782/2009, de 23 de julho, que aprovou o Quadro Nacional de Qualificações.

**207** Artigos 327.º e 329.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2020, de 31 de março; isenção de 30% no primeiro ano de obtenção de rendimentos, de 20% no seguinte e de 10% no último.

**208** A isenção parcial passou a ser de 30% nos dois primeiros anos, de 20% nos dois seguintes e de 10% no último ano.

Nos dois anos seguintes, o regime voltou a sofrer alterações, com um aumento significativo das percentagens de isenção, que em 2024 passou a ser de 100% no primeiro ano, e com um alargamento substancial dos limites mínimos e máximos de rendimentos abrangidos.

Uma quinta versão, atualmente em vigor, foi aprovada no final de 2024 para vigorar a partir de 2025<sup>209</sup>. Devido às alterações significativas introduzidas, tem sido comumente designada por “Novo IRS Jovem”. Este novo regime pretendeu simplificar e ampliar o acesso: a idade limite passou para 35 anos, deixou de ser relevante o ciclo de estudos obtido, e a isenção passou a aplicar-se aos primeiros dez anos sucessivos ou interpolados de obtenção de rendimentos do trabalho<sup>210</sup>.

Verifica-se, assim, que em apenas cinco anos o regime sofreu cinco alterações e mudou totalmente de feição: alteraram-se os limites etários dos beneficiários, os tipos de rendimentos abrangidos, a duração do benefício, as percentagens de isenção e, por fim, desapareceu a relação entre idade e habilitação académica<sup>211</sup>.



Entre 2020 e 2025, o regime do IRS Jovem sofreu cinco alterações significativas, mudando completamente de configuração. As mudanças abrangeram a idade dos beneficiários, os tipos de rendimento elegíveis, a duração do benefício e as percentagens de isenção, tendo-se ainda eliminado a exigência de qualificação académica. Esta instabilidade legislativa comprometeu a previsibilidade e clareza do regime, dificultando o seu entendimento e, conseqüentemente, a sua utilização pelos jovens contribuintes.

Numa nota positiva, e que porventura radica no reconhecimento das dificuldades em acompanhar as alterações ao regime, foi administrativamente determinado que a AT alerte cada jovem, no momento da submissão das declarações, sobre a possibilidade de beneficiar do regime, medida que contribui para mitigar o efeito da instabilidade normativa e reforçar o acesso à informação.

**209** V. Lei n.º 45-A/2024, de 31 de dezembro.

**210** A isenção é agora de 100% no primeiro ano, 75% do segundo ao quarto, 50% do quinto ao sétimo e de 25% do oitavo ao décimo ano.

**211** Foram aprovadas, a par, outras medidas que conferiram benefícios fiscais aos jovens com idade igual ou inferior a 35 anos, os quais, em 2024, passaram também a estar isentos de Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis e de Imposto do Selo na primeira aquisição de prédio urbano ou de fração autónoma de prédio urbano destinado exclusivamente a habitação própria e permanente (Decreto-Lei n.º 48-A/2024, de 25 de julho).

### 6.3. Imposto sobre o Valor Acrescentado – Serviços de saneamento de águas residuais

No dia 3 de maio de 2024, a AT divulgou, por Ofício-Circulado<sup>212</sup>, o entendimento segundo o qual incide IVA à taxa de 6% sobre os serviços de saneamento de águas residuais por concessionários privados, mas que não se verifica essa incidência de IVA se os mesmos forem prestados por entes públicos. No essencial, a AT considerou que, especificamente no fornecimento destes serviços, estão verificadas as condições estabelecidas na lei<sup>213</sup> para que os entes públicos não sejam sujeitos passivos de IVA: o exercício de *poderes de autoridade e a neutralidade do ponto de vista da concorrência*.

Esta posição determinou a apresentação de queixas ao Provedor de Justiça e, analisada a questão, foi dirigida Recomendação<sup>214</sup> à Diretora-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira, instando-a a revogar a sobredita doutrina.

Considerou-se que o entendimento é *sistemicamente contraditório e lesivo dos objetivos próprios de uma boa administração*. Assim, se quanto aos serviços de abastecimento de águas é aceite que não há exercício de poderes de autoridade, sujeitando os entes públicos, nesse caso, à taxa de IVA de 6%, idêntica conclusão deveria valer para os serviços de saneamento de águas, dada a forte proximidade funcional e jurídica entre ambos os serviços. Para além do mais, a instrução não considerou a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia<sup>215</sup>, à luz da qual só existe exercício de poderes de autoridade se os serviços forem prestados por entes públicos com fundamento num regime privativo destes, o que não acontece em Portugal, onde quer os entes públicos quer os concessionários podem prestar serviços de saneamento e estão sujeitos a um regime em tudo similar<sup>216</sup>.

Quanto às exigências de boa administração, sinalizou-se que a interpretação da AT estabelece uma diferenciação desprovida de fundamento objetivo entre os beneficiários dos serviços de saneamento: pagam IVA a 6% se estes promanarem de concessionários, mas estão isentos se forem prestados por entes públicos. A outro tempo, inviabiliza a dedução integral do IVA por parte dos entes públicos, o que prejudica a sua sustentabilidade financeira e os coloca numa posição de desvantagem concorrencial face aos concessionários privados<sup>217</sup>.

---

212 Ofício-Circulado n.º 25031.

213 V. artigo 2.º, n.º 2, do Código do IVA.

214 Recomendação n.º 4/A/2024, de 28 de novembro, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/recomendacao-n-04-a-2024/>.

215 V. Acórdão de 15/05/1990, C-4/89, *Comune di Carpaneto Piacentino*, EU:C:1990:204, n.º 8 e n.º 12, pesquisável em [www.curia.eu](http://www.curia.eu).

216 V. Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto.

217 Adicionalmente, foi também referido na Recomendação que a Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR) e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) assumiram posição no sentido de considerarem que o IVA na prestação de serviços de saneamento deve ser igual para os concessionários e os entes públicos.

**A Recomendação não foi acatada pela AT**, importando, no entanto, destacar o seu impacto público. A posição assumida pelo Provedor de Justiça contribuiu para a ampliação do debate sobre a coerência do regime de IVA aplicável aos serviços essenciais e motivou a apresentação de novas queixas, incluindo uma peticionando a extensão do entendimento vertido na Recomendação aos serviços de gestão de resíduos urbanos.

Após análise, o Provedor de Justiça entendeu que, atenta a pouca expressão do problema em sede de gestão de resíduos urbanos (que é assegurada quase exclusivamente por entidades públicas), não se verificavam aqui os mesmos efeitos práticos de diferenciação fiscal, nomeadamente ao nível da desigualdade entre utentes, da sustentabilidade financeira dos prestadores públicos e da sua posição concorrencial face a operadores privados.

## 7. HABITAÇÃO E URBANISMO

### 7.1. Programas em matéria de habitação – da conceção à realidade

As queixas recebidas em 2024 sobre programas na área da habitação revelaram a persistência de disfunções estruturais na sua conceção e execução, refletindo um conjunto de problemas transversais que têm vindo a ser reiteradamente identificados pelo Provedor de Justiça na atuação da Administração.

Entre esses problemas, destacou-se a morosidade na apreciação dos pedidos e, consequentemente, quando haja lugar, no pagamento dos apoios<sup>218</sup>. No caso dos programas **Porta 65 e Porta 65+**, o regime legal estabelece um prazo máximo de 45 dias úteis, a contar da data de entrada dos pedidos devidamente instruídos<sup>219</sup>, para a tomada de decisão pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU). Esse prazo tem, no entanto, sido largamente ultrapassado. São expressivos os pedidos de agregados familiares que, à data da elaboração deste Relatório, aguardavam decisão há mais de um ano e meio<sup>220</sup>.

Ainda que os pagamentos aprovados retroajam à data da candidatura, importa ter presente que os requerentes em causa não dispõem, muito frequentemente, de meios para suportar autonomamente os encargos com a habitação até ao início do recebimento do apoio. O Provedor de Justiça alertou o IHRU para esta realidade, tendo sido comunicada, em resposta, a adoção de um conjunto de medidas com vista à recuperação dos atrasos<sup>221</sup>. O assunto continuará a ser acompanhado.

A morosidade foi também um dos aspetos mais frequentemente referidos nas numerosas queixas recebidas relativamente ao **mecanismo de compensação aos senhorios**<sup>222</sup>. Esta medida apresentou desde a sua criação falhas significativas de conceção e implementação. Entre elas, avulta

---

**218** O problema da **ausência de compensação por atrasos no pagamento dos apoios**, comum aos programas Porta 65, Porta 65+ e ao mecanismo de compensação aos senhorios (v. *infra*, no texto) expõe uma lacuna relevante na ordem jurídica portuguesa: a inexistência de um regime legal claro e uniforme sobre o pagamento de juros indemnizatórios por atrasos imputáveis à Administração. O Provedor de Justiça já assinalou esta questão noutros contextos (v. p. 17 do Relatório da Inspeção às Secções de Processo Executivo da Segurança Social, 2020, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-da-inspeccao-as-seccoes-de-processo-executivo-da-seguranca-social/>), sublinhando a importância de um tratamento legislativo que salvaguarde os direitos dos particulares em situações de incumprimento pela Administração.

**219** V. artigo 14.º da Portaria n.º 346-A/2023, de 10 de novembro.

**220** Entre as situações acompanhadas pelo Provedor de Justiça, destacam-se, pela sua especial vulnerabilidade, as de agregados monoparentais com quebra de rendimentos e com vários menores a cargo.

**221** Concretamente, um reforço dos recursos humanos, uma atualização da plataforma informática e o desenvolvimento de um assistente virtual. Mais informou o IHRU prever para o segundo trimestre de 2025 a produção de efeitos de tais medidas, tendo adiantado estar em condições de, a partir do final de junho de 2025, não só cumprir, mas antecipar os prazos legais aplicáveis aos Programas Porta 65 Jovem e Porta 65+, entre outros.

**222** Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 132/2023, de 27 de dezembro, confere aos senhorios o direito a uma compensação relativamente aos contratos de arrendamento para habitação anteriores a 1990, na sequência da não transição desses contratos para o Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU).

a ausência de auscultação prévia às entidades executoras – o IHRU e a Autoridade Tributária – quanto à sua capacidade de dar resposta às exigências da medida. Trata-se de uma falha não inédita, já anteriormente detetada pelo Provedor de Justiça noutros contextos, como o dos apoios excecionais em contexto pandémico ou, mais recentemente, o Apoio Extraordinário à Renda<sup>223</sup>.

Tão-pouco foi assegurada a existência de uma plataforma digital operacional à data de entrada em vigor do regime<sup>224</sup>. Face ao número previsível de candidaturas, o IHRU considerou que a respetiva análise só poderia ser feita através de uma plataforma informática, o que, já estando em curso o período para submeter os pedidos, levou à criação, pelos serviços do próprio Instituto, de uma solução informática improvisada, que se revelou de difícil utilização – especialmente tendo em conta a população visada, composta maioritariamente por senhorios idosos, muitos dos quais sem competências digitais<sup>225</sup>.

A estas falhas somou-se um outro fator crítico: a imposição de um modelo de *acesso exclusivamente digital*, sem qualquer alternativa presencial ou por via postal<sup>226</sup>. Esta opção afastou, de forma efetiva, uma parte significativa dos potenciais beneficiários, quer por falta de literacia digital, quer pela inexistência de apoio técnico eficaz. As dificuldades sentidas na submissão das candidaturas não foram colmatadas por mecanismos de auxílio, como tutoriais, atendimento telefónico ou outros canais diretos de contacto com o IHRU. Não surpreende, por isso, que, num universo elegível de cerca de 124 mil senhorios, apenas cerca de cinco mil tenham apresentado candidatura até ao final de janeiro de 2025.



Foram identificados atrasos significativos na decisão e pagamento de apoios à habitação. Também no mecanismo de compensação a senhorios se verificaram falhas graves, a começar pela inexistência de uma plataforma digital funcional no arranque do regime e pela obrigatoriedade de acesso exclusivamente digital, o que terá excluído, à partida, muitos potenciais beneficiários.

**223** V. *Relatório à Assembleia da República – 2023* (pág. 81), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2023-provedor-de-justica/>.

**224** Como abordagem suscetível de prevenir situações deste tipo, relembra-se a iniciativa já destacada no *Relatório à Assembleia da República – 2023* (pág. 23), que propõe a integração das novas tecnologias no próprio processo de criação legislativa. Trata-se de preparar, em paralelo e em diálogo recíproco, o texto normativo e a infraestrutura tecnológica que lhe dá suporte, assegurando uma adequação mútua que aumenta a exequibilidade da lei e reduz disfuncionalidades operacionais. Este modelo, internacionalmente conhecido como *Rules as Code (RaC)*, tem vindo a ser promovido por organizações como a OCDE, que lhe dedicou um documento de trabalho acessível em <https://www.oecd.org/fr/innovation/dechiffrer-le-code-027bac0e-fr.htm>.

**225** V. *Relatório à Assembleia da República – 2023* (págs. 36 e 37).

**226** Os problemas decorrentes de opções por um acesso exclusivamente digital foram especificamente abordados no capítulo consagrado aos *Alertas à transição digital do Relatório à Assembleia da República – 2023* (págs. 40 e 41).

Este cenário levou o Provedor de Justiça a dirigir um ofício à Secretária de Estado da Habitação, alertando para o risco de este apoio se tornar, na prática, inaplicável a grande parte dos seus destinatários, em virtude de obstáculos tecnológicos e da ausência de alternativas ou apoios ao processo de candidatura.

Para além dos problemas de morosidade, de acessibilidade digital e da falta de suporte, a tramitação administrativa destes programas tem-se caracterizado por uma desconsideração inexplicável dos princípios estruturantes do procedimento administrativo, consagrados nos artigos 267.º e 268.º da Constituição da República Portuguesa e concretizados no Código do Procedimento Administrativo.

As decisões são tomadas sem notificação aos interessados, sem fundamentação conhecida e sem que lhes seja conferida a possibilidade de participar no respetivo processo decisório. Muitos candidatos apenas tomam conhecimento do deferimento da sua candidatura através da constatação de um movimento bancário, o que traduz uma conceção profundamente deficitária da relação entre Administração e administrados.

Este modo de funcionamento revela uma tendência preocupante para a criação de programas que são geridos, em última análise, à margem da lei. A digitalização de procedimentos, invocada por razões de reforço da eficiência e da acessibilidade, tem sido afinal, na prática, frequentemente utilizada como justificação para derrogar garantias básicas<sup>227</sup>. O recurso a plataformas digitais não deve constituir um pretexto para ignorar as obrigações procedimentais, tanto mais que estas não existem apenas para proteger os particulares: servem igualmente os interesses da própria Administração, uma vez que as ponderações subjacentes ao cumprimento de formalidades como a audiência dos interessados e o dever de fundamentação conduzem a decisões mais sólidas e equilibradas, prevenindo erros na avaliação dos factos e na aplicação das regras de direito que, por sua vez, possam levar à necessidade de apreciação de reclamações apresentadas pelos interessados, consumindo assim, desnecessariamente, tempo e recursos escassos.

A tomada de decisões dissociadas de um procedimento administrativo não só gera opacidade, morosidade, insegurança, e mesmo desconfiança, afetando seriamente a relação dos cidadãos com a Administração, como o faz sem que, como este exemplo bem ilustra, tal represente sequer um ganho de eficiência da perspectiva do próprio funcionamento dos serviços públicos.

---

**227** O artigo 14.º, n.º 3, do Código do Procedimento Administrativo, determina que “[a] utilização de meios eletrónicos, dentro dos limites estabelecidos na Constituição e na lei, está sujeita às garantias previstas no presente Código e aos princípios gerais da atividade administrativa”.

## 7.2. Conservação do património habitacional público

As queixas recebidas na Provedoria de Justiça continuam a evidenciar uma grave degradação do edificado afeto a habitação a custos controlados, num quadro de ausência de intervenções estratégicas de reabilitação e de construção que assegurem condições adequadas de habitabilidade.

Neste domínio, persistem os relatos de insalubridade, insegurança e geral falta de condições básicas em que se encontram os moradores<sup>228</sup>. Merecem particular preocupação os efeitos sentidos por agregados familiares que incluem pessoas com deficiência, desde logo quando está em causa o funcionamento irregular dos equipamentos de acesso aos fogos, como os elevadores, cujas reparações são sistematicamente proteladas, impedindo de forma inultrapassável a mobilidade de pessoas com deficiência. Face à falta de solução, é relatado à Provedoria que estes casos determinam frequentemente pedidos de transferência de habitação<sup>229</sup>.

O estado de conservação do património habitacional público está igualmente na origem de um número significativo de fogos devolutos a aguardar a conclusão dos procedimentos necessários à contratação de empreitadas de reabilitação. Estes fogos, não podendo satisfazer, a curto prazo, as necessidades de quem vive em situação de carência habitacional<sup>230</sup>, encontram-se no entanto, não raro, ocupados ilegalmente<sup>231</sup>.

Foi com esta realidade que se deparou um agregado familiar do qual fazem parte cinco menores, dois deles com deficiência, a viver num fogo em situação de sobrelotação, e que aguarda, desde janeiro de 2020, por transferência para uma fração adaptada e de tipologia adequada.

Questionado o IHRU sobre as razões dessa demora, foi dado a conhecer que houve identificação de uma habitação para transferência da família, condicionada, contudo, à realização prévia de obras de reabilitação. No decurso dos procedimentos de contratação pública, o IHRU constatou que o imóvel foi ilegalmente ocupado, encontrando-se em curso ação judicial para a recuperação da respetiva posse.

Este caso ilustra de forma clara as limitações do ordenamento jurídico e dos serviços administrativos na resolução de situações cuja excecionalidade e urgência demandam resposta célere.

**228** As queixas recebidas relatam infiltrações, humidade generalizada, fissuras e desnivelamentos estruturais, ausência de isolamento térmico e acústico, e falhas graves nas redes elétrica e sanitária. Referem-se situações em que os ocupantes vivem com ausência de janelas exteriores, risco de curto-circuitos, odores intensos a esgoto, exposição contínua a ruído, bolores e pragas.

**229** Relativamente a estas questões, v. *Relatório à Assembleia da República – 2022* (pág. 66), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-asmbleia-da-republica-2022-provedor-de-justica/>.

**230** Em número muito significativo de queixas, os candidatos que não viram satisfeita a sua pretensão de atribuição de uma habitação sinalizam a existência de fogos municipais que se encontram vazios e por afetar.

**231** Em 2025, o Provedor de Justiça solicitou aos municípios informação quanto ao número de fogos que se encontram nestas circunstâncias.



O mau estado do parque habitacional público tem levado à existência de muitos fogos devolutos à espera de reabilitação, alguns dos quais acabam ocupados ilegalmente.

Um levantamento pelo Provedor de Justiça junto dos municípios quanto ao número de fogos que se encontram nestas circunstâncias decorrerá em 2025.

Digno de nota é ainda o impacto que a deterioração do edificado público pode ter em frações pertencentes a privados. Em queixa dirigida ao Provedor de Justiça, foi reportado um atraso superior a sete anos na reparação dos prejuízos provocados por infiltração com origem em fração da propriedade do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I. P. (IGFSS). Sinalizada a situação, foi transmitido que seria desencadeado o procedimento conducente à contratação de empreitada de reabilitação na referida fração.

### 7.3. Controlo efetivo da legalidade urbanística

A adoção de medidas de tutela da legalidade urbanística é essencial para a defesa não apenas do interesse particular dos cidadãos diretamente afetados por obras ilegais, mas também, e em especial, do interesse público; designadamente, estão em causa obras executadas sem controlo prévio, quando a legislação o exigia, bem como obras executadas em desconformidade com os projetos aprovados.

A tutela da legalidade urbanística é tão mais importante quanto o legislador tem vindo a optar, nas sucessivas reformas legais, por diminuir o controlo prévio das operações urbanísticas e por atribuir uma maior responsabilidade aos técnicos intervenientes no projeto e na sua execução. Neste contexto, mostra-se igualmente relevante avaliar se as câmaras municipais adaptaram a sua estrutura institucional transferindo os recursos anteriormente alocados ao controlo prévio para a fiscalização sucessiva.

Ora, as queixas apresentadas ao Provedor de Justiça nesta área constituem, não raras vezes, pedidos de intervenção contra a omissão ou atraso significativo das câmaras municipais na adoção das medidas de tutela da legalidade urbanística previstas no Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação<sup>232</sup>.

<sup>232</sup> V. Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro.

Assim, verifica-se que as situações de ilegalidade se arrastam durante vários anos, com sucessivas **ordens de reposição da legalidade inconsequentes**, devido ao seu reiterado incumprimento por parte dos infratores. Muitas vezes, só na sequência da interpelação do Provedor de Justiça é que as câmaras municipais instauram o procedimento contraordenacional e participam os indícios de crime de desobediência ao Ministério Público.

A omissão destas medidas de tutela é suscetível não só de potenciar a perpetuação das infrações, como ainda de gerar um sentimento de impunidade geral que favorece a reincidência, enfraquece a eficácia dos próprios serviços municipais em situações idênticas e compromete a confiança das populações na defesa do interesse público.

Acresce que o incumprimento de normas urbanísticas pode comportar efeitos nocivos sobre o ambiente, com consequências negativas também no bem-estar e qualidade de vida das populações. O controlo efetivo da legalidade urbanística assume, assim, um papel crucial na prevenção de situações que, pela sua desconformidade, geram incomodidades, poluição ou riscos ambientais.

Exemplo disso foi o caso da instalação de uma oficina de costura numa fração habitacional, cuja atividade ruidosa causava forte perturbação aos moradores. A intervenção do Provedor de Justiça conduziu à reposição da legalidade urbanística, com a cessação do uso indevido.

Outro caso reportado foi o de uma indústria de panificação que operava com ruído excessivo<sup>233</sup>, particularmente durante o período noturno. A atuação do Provedor de Justiça levou à emissão de uma *ordem de cessação de uso*, a qual, tendo sido reiteradamente incumprida por parte do explorador da atividade, resultou em proposta de despejo administrativo.

Estes exemplos ilustram a importância do pleno exercício das competências de fiscalização da legalidade urbanística, em grande medida a cargo dos municípios. Nesta sede, importa assegurar que o assumido esforço de desburocratização é compensado com a rigorosa fiscalização da aplicação da legislação existente em matéria de urbanismo e ordenamento do território.

Esta perspetiva alinha-se com o relatório temático publicado em 2025 pelo Provedor de Justiça<sup>234</sup> sobre o impacto do ruído excessivo em Portugal<sup>235</sup>. O relatório aponta o deficiente cumprimento das obrigações legais em matéria de planeamento e controlo do ruído, a insuficiência no licenciamento de atividades ruidosas e a excessiva tolerância das autoridades perante infrações. Defende, por isso, a necessidade de uma atuação mais rigorosa e preventiva, em que se inclui a fiscalização urbanística, como forma de garantir um ambiente acústico saudável e uma melhor qualidade de vida para todos.

<sup>233</sup> Bem como a emissão descontrolada de fagulhas incendiárias para a atmosfera, frequentemente atingindo prédios vizinhos afetos ao uso habitacional.

<sup>234</sup> Disponível em [https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relato%CC%81rio%20Rui%CC%81do\\_julho2025.pdf](https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relato%CC%81rio%20Rui%CC%81do_julho2025.pdf).

<sup>235</sup> O ruído é apontado como o segundo maior fator de risco ambiental para a saúde na Europa, logo a seguir à poluição atmosférica. Problemas como insónias, stress, hipertensão e doenças cardiovasculares estão entre as consequências da exposição prolongada a níveis elevados de ruído.

## 8. JUSTIÇA E SEGURANÇA INTERNA

### 8.1. Pessoas sob custódia policial

A responsabilidade pela salvaguarda da vida, integridade física e psíquica e dignidade das pessoas sob detenção, vigilância ou guarda constitui uma obrigação incontornável dos poderes públicos, que não se limita à observância formal da legalidade: impõe um dever ativo de assegurar condições compatíveis com os valores de um Estado de direito democrático.

A proteção dos direitos das pessoas privadas da liberdade é uma dimensão central da atuação do Provedor de Justiça, quer no âmbito do seu mandato enquanto Mecanismo Nacional de Prevenção (MNP)<sup>236</sup> quer nas clássicas funções de *Ombudsman*. O Provedor de Justiça acompanha de forma sistemática a atuação das forças de segurança, recebendo queixas, promovendo visitas e solicitando esclarecimentos sempre que se justifique. Este acompanhamento visa garantir que os espaços e práticas de privação da liberdade respeitam padrões de legalidade, dignidade e humanidade.

No ano de 2024, verificou-se, em matéria de comunicações ao Provedor de Justiça quanto à situação de pessoas privadas da liberdade, uma singularidade que importa assinalar – o facto de o apelo à Provedoria provir não do próprio cidadão, seus familiares ou associações da sociedade civil, como é comum, mas do âmago do próprio Estado. Uma magistrada do Ministério Público comunicou ao Provedor de Justiça situação ocorrida no âmbito de interrogatório judicial, em que um cidadão detido à guarda da Polícia de Segurança Pública (PSP), foi presente sem que tivessem sido assegurados os cuidados mínimos quanto à sua apresentação<sup>237</sup>.

A este respeito, tenha-se presente que, além das normas constitucionais e legais que vinculam a atividade das forças de segurança, o próprio Código Deontológico do Serviço Policial – instrumento da iniciativa e autoria de várias associações representativas do pessoal das forças de segurança –, aplicável aos militares da Guarda Nacional Republicana (GNR) e ao pessoal da Polícia de Segurança Pública (PSP), consagra que os membros das forças de segurança têm o *especial dever* de assegurar o respeito pela honra e dignidade das pessoas sob a sua custódia ou ordem<sup>238</sup>.

**236** Recentemente, o MNP publicou dois relatórios temáticos tendo por objeto a monitorização dos espaços de detenção a cargo da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana. (v. o *Relatório Temático sobre a Polícia de Segurança Pública – 2022*, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-tematico-sobre-a-ppsp/> e o *Relatório Temático sobre a Guarda Nacional Republicana – 2023/24*, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-tematico-sobre-a-guarda-nacional-republicana-2023-24/>).

**237** O cidadão vestia roupa rasgada e calçava chinelos que lhe tinham sido disponibilizados no serviço de urgência hospitalar.

**238** Cf. artigo 4.º, n.º 1, do Código Deontológico do Serviço Policial, publicado em anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, de 28 de fevereiro.

Em causa estava a salvaguarda de condições dignas no momento da comparência do detido perante a autoridade judiciária — elemento em si devido e essencial, não apenas para o exercício efetivo do direito de defesa do detido, mas também para a preservação da autoridade simbólica e institucional do Estado no espaço da justiça. A forma como uma pessoa é apresentada perante um magistrado, quando não pode ela própria, por estar à guarda das forças de segurança, diligenciar por essas condições, exprime, no plano material e simbólico, a relação do Estado com os seus próprios princípios fundadores.

Do ponto de vista das relações institucionais e do quadro constitucional, entendeu-se que a situação revela uma consolidação da percepção do papel específico do Provedor de Justiça, no respeito pelas esferas de atuação das demais entidades e, desde logo, na relação com o sistema de justiça<sup>239</sup>.

A partir desta situação, o Provedor de Justiça sinalizou à Direção Nacional da PSP a importância de serem definidas normas e padrões de conduta policial que previnam a exposição de pessoas detidas a condições que não respeitem a sua dignidade ou a solenidade das diligências judiciais. Foi, nesse sentido, solicitada a emissão de orientações claras a todos os Comandos da PSP, assegurando uma prática uniforme e compatível com os deveres de respeito institucional e proteção dos direitos fundamentais.

## 8.2. Obstáculos ao exercício de direitos através de representante

A Constituição garante, no quadro do direito fundamental de acesso ao Direito, o direito a ser acompanhado por advogado<sup>240</sup>, explicitado no Estatuto da Ordem dos Advogados<sup>241</sup>.

Trata-se de uma garantia fundamental de defesa, da qual depende, em muitos casos, a efetiva compreensão das questões jurídicas em causa, a articulação de uma resposta adequada e a prevenção de decisões injustas ou arbitrárias. Este direito protege os representados, assegurando-lhes uma posição de equilíbrio, e reforça, simultaneamente, a legitimidade e a racionalidade das decisões.

A sua preterição compromete o contraditório, fragiliza o princípio da igualdade de armas e traduz uma limitação grave no acesso ao direito e à justiça. Apesar do seu fundamento constitucional e estatutário, subsistem, ainda hoje, situações em que o direito de representação por advogado é desconsiderado.

**239** Como é sabido, o Provedor de Justiça é um órgão constitucional que se situa à margem do sistema de justiça. Isso é revelado, desde logo, pela inserção sistemática do preceito constitucional que o consagra no Título I (Princípios gerais) da Parte I (Direitos e deveres fundamentais) da Constituição da República, bem como por constituir uma das suas características essenciais *não ter poder decisório*. Consentaneamente, nos termos do seu Estatuto, a atividade judicial está fora do âmbito do mandato do Provedor de Justiça.

**240** V. artigo 20.º, n.º 2, da Constituição; quanto ao papel do advogado enquanto *elemento essencial à administração da justiça*, v. artigo 208.º da Constituição.

**241** V. artigo 66.º, n.º 3, do Estatuto, aprovado pela Lei n.º 145/2015, de 9 de setembro: o "mandato judicial, a representação e assistência por advogado são sempre admissíveis e não podem ser impedidos perante qualquer jurisdição, autoridade ou entidade pública ou privada, nomeadamente para defesa de direitos, patrocínio de relações jurídicas controvertidas, composição de interesses ou em processos de mera averiguação, ainda que administrativa, oficiosa ou de qualquer outra natureza".

Uma das situações que chegou ao conhecimento da Provedoria, e que assume especial gravidade por se enquadrar no âmbito de *processo sancionatório*<sup>242</sup>, foi a da **proibição, pelo Regulamento Disciplinar da Ordem dos Enfermeiros, da presença de advogado do arguido**, do denunciante e do queixoso na inquirição de testemunhas que ocorra na fase de defesa do processo disciplinar<sup>243</sup>.

Considerando que tal norma contraria frontalmente os direitos de acompanhamento por advogado e de defesa do arguido, constitucionalmente consagrados, sendo igualmente incompatível com o Estatuto da Ordem dos Advogados, **o Provedor de Justiça recomendou a revogação da norma em causa**<sup>244</sup>.

O Provedor de Justiça optou, seguindo um juízo de oportunidade, por não suscitar junto do Tribunal Constitucional a inconstitucionalidade da referida norma, uma vez que se encontrava em curso o período de adaptação dos regulamentos da Ordem aos seus novos Estatutos<sup>245</sup>, circunstância que constituía uma *janela temporal propícia* para rever o Regulamento Disciplinar, revogando a referida norma.

Em resposta, a Ordem dos Enfermeiros expressou a sua discordância quanto ao conteúdo da Recomendação, assinalando, porém, que a mesma seria tida em consideração no âmbito do procedimento de revisão do Regulamento. Até à data de finalização do presente Relatório, a referida norma não havia sido revogada, pelo que o Provedor de Justiça mantém o acompanhamento ativo da situação.

Também na relação dos cidadãos com a Segurança Social se verificou um **impedimento prático à representação por advogado**, resultante do encerramento, por parte do ISS, de todos os canais de contacto através de correio eletrónico, sem que tivesse sido assegurada aos advogados a comunicação digital com os serviços em representação dos seus constituintes<sup>246</sup>.

e

A nova plataforma da Segurança Social não previa a possibilidade de representação por advogado, obrigando nestes casos a comunicação por correio postal ou presencial. O *e-Clic* foi alterado para este efeito, após intervenção do Provedor de Justiça, em dezembro de 2024.

<sup>242</sup> Artigo 32.º, n.º 10, da Constituição.

<sup>243</sup> V. artigo 59.º, n.º 5, do Regulamento n.º 340/2017, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 23 de junho de 2017.

<sup>244</sup> Recomendação n.º 1/A/2024, de 23 de fevereiro, dirigida à Presidente do Conselho Jurisdicional da Ordem dos Enfermeiros, disponível em [https://www.provedor-jus.pt/documentos/Recomenda%C3%A7%C3%A3o%20n.%C2%BA%201\\_A\\_2024.pdf](https://www.provedor-jus.pt/documentos/Recomenda%C3%A7%C3%A3o%20n.%C2%BA%201_A_2024.pdf).

<sup>245</sup> Período de 180 dias, a iniciar a 1 de abril de 2024 – v. artigo 5.º, n.º 9, alínea b), da Lei n.º 8/2024, de 19 de janeiro.

<sup>246</sup> Esta situação, ocorrida no final de 2023, já havia sido sinalizada no *Relatório à Assembleia da República – 2023* (pág. 40). Disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2023-provedor-de-justica/>.

Esta alteração resultou da entrada em funcionamento do balcão digital *e-Clic* como meio preferencial de comunicação entre os cidadãos e a Segurança Social, no âmbito da plataforma informática Segurança Social Direta (SSD), o que deixou aqueles profissionais<sup>247</sup> limitados ao contacto por via postal ou em atendimento presencial<sup>248</sup>.

Trata-se, pois, de uma falha de conceção do sistema, que não integrou a representação por advogado como possibilidade de exercício garantida, na relação entre os cidadãos e a Administração. Após intervenção do Provedor de Justiça, o ISS comunicou o desenvolvimento de alterações ao *e-Clic* no sentido de dar resposta ao problema, e a partir de dezembro de 2024 ficou disponível uma nova funcionalidade que passou a permitir o contacto com a Segurança Social *na qualidade de representante*<sup>249</sup>. Assim, mediante o registo da relação de representação no *e-Clic* e o envio dos documentos comprovativos, é aprovada a intervenção na referida qualidade, podendo os representados ter acesso a todas as comunicações que sejam trocadas, através da sua área pessoal na SSD.

Por último, no âmbito da instrução de queixas recebidas na Provedoria de Justiça respeitantes ao processamento de contraordenações de trânsito, foram detetadas múltiplas situações de **comunicação de decisões diretamente aos arguidos, ignorando-se o mandatário** legal regularmente constituído. Como veremos *infra*, esta é apenas uma entre muitas outras entropias reiteradas e de natureza estrutural da atividade da entidade responsável por esta matéria.

Estes casos revelam, em contextos distintos, uma preocupante desconsideração pelo papel institucional dos advogados na salvaguarda dos direitos dos cidadãos. O direito à representação é um pilar do Estado de direito e não pode ser obliterado por razões de conveniência tecnológica ou por conceções restritivas e desajustadas do exercício profissional da advocacia. A garantia de que os cidadãos podem ser representados por mandatário legalmente habilitado constitui parte integrante da legalidade administrativa e da justiça procedimental.

### 8.3. Aplicação do direito contraordenacional pela ANSR

O Provedor de Justiça tem vindo a acompanhar, com particular atenção, a atividade da Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR) no exercício da sua competência de processamento das contraordenações rodoviárias<sup>250</sup>.

<sup>247</sup> Assim como outros, designadamente solicitadores e contabilistas certificados.

<sup>248</sup> A alternativa prática, a vários títulos desaconselhável, consistia na disponibilização pelos clientes das suas senhas pessoais aos advogados e outros representantes.

<sup>249</sup> Funcionalidade que pode ser usada por qualquer representante e, portanto, também por procuradores e acompanhantes de maiores, por exemplo.

<sup>250</sup> V. artigo 169.º, n.º 1, alínea a), do Código da Estrada, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 114/94, de 3 de maio.

Para além da análise casuística das queixas recebidas ao longo do tempo, este acompanhamento foi aprofundado, no ano de 2024, através de uma instrução sistémica dirigida à ANSR, centrada na sua atuação entre 2019 e 2023. A conjugação destas duas vias de análise permitiu detetar padrões recorrentes que revelam fragilidades estruturais no funcionamento da ANSR, entre as quais se destaca o seu crónico congestionamento processual, com impacto direto na eficácia da atuação administrativa e nas garantias de defesa dos cidadãos.

Com efeito, a ANSR assume a responsabilidade pela tramitação de um volume anual superior a um milhão de autos de contraordenação, número que tem permanecido relativamente constante no tempo. Esta realidade, em conjugação com limitações de recursos humanos<sup>251</sup> e tecnológicos<sup>252</sup>, compromete gravemente a sua capacidade de atuação. Entre 2019 e 2023, manteve-se uma média anual superior a 260 000 processos pendentes por decidir. Esta morosidade gera uma perceção pública de ineficácia, que mina a confiança dos cidadãos na atuação do Estado.



Em 2024, o Provedor de Justiça aprofundou a análise ao funcionamento da ANSR, o que revelou fragilidades estruturais, como o congestionamento crónico de processos e a morosidade na decisão de contraordenações – com mais de 260 mil processos pendentes por ano entre 2019 e 2023. A falta de meios e de um sistema eficaz de gestão processual prejudica os direitos de defesa dos cidadãos, com defesas ignoradas e notificações feitas incorretamente.

Constatou-se ainda que a ANSR não dispunha de um conhecimento sistematizado da informação solicitada pelo Provedor de Justiça, o que prejudicou o fornecimento atempado de dados e evidenciou a inexistência de um sistema eficaz de gestão processual. Esta insuficiência dificulta o controlo de prazos, a tramitação célere dos autos e potencia a ocorrência de prescrições. Quanto a este último aspeto, importa sublinhar que o impacto da prescrição de infrações permanece, em grande medida, desconhecido, uma vez que os dados disponíveis se limitam aos casos em que foi formalmente declarada, não abrangendo os processos em que o decurso dos prazos extinguiu o procedimento sem registo oficial.

<sup>251</sup> Em maio de 2024, apenas 195 dos 279 postos de trabalho aprovados na ANSR estavam ocupados, sendo que os procedimentos concursais realizados não têm resultado no preenchimento efetivo das vagas, possivelmente devido à falta de atratividade da carreira ou da localização dos serviços.

<sup>252</sup> Neste último domínio, destaca-se que a plataforma informática utilizada pela ANSR – o Sistema de Contraordenações de Trânsito (SCoT) – apresenta limitações significativas, quer ao nível de *hardware* quer de *software*, afetando a gestão de processos e a comunicação com entidades externas. O sistema não permite o acesso de autoridades autuantes como a PSP, a GNR e os Municípios, o que inviabiliza operações como o envio dos processos de forma digital para os postos da GNR e da PSP da área de residência dos interessados para efeitos de exercício do direito de consulta, ou a confirmação de elementos essenciais para o levantamento do auto (por exemplo, o número da carta de condução do infrator), nas situações em que o proprietário autuado identifica, no prazo concedido para a defesa, pessoa distinta como autora da contraordenação, caso em que o processo é suspenso e instaurado novo processo contra a pessoa identificada como infratora (v. artigo 171.º, n.º 3, do Código da Estrada). Em tais situações, as entidades autuantes solicitam os dados da pessoa identificada à ANSR, que nem sempre os disponibiliza atempadamente, tendo como consequência o não prosseguimento da instrução de um número considerável de processos de contraordenação.

Por diploma de 2018, foi promovido um processo de transferência de competências que atribuiu aos órgãos municipais a responsabilidade para regular, fiscalizar, instruir e decidir os procedimentos contraordenacionais rodoviários relativos ao estacionamento em vias e espaços públicos dentro das localidades, incluindo parques e zonas de estacionamento<sup>253</sup>. A experiência dos últimos anos demonstra que, no que respeita ao objetivo de diminuição do volume de processos tramitados pela ANSR, a medida se revelou, na prática, infrutífera.

Para além das fragilidades de natureza organizacional, foram também identificadas práticas que colocam em causa os direitos de defesa dos cidadãos. São numerosos os casos em que a defesa apresentada pelo arguido não é sequer considerada na decisão final – quer por omissão de análise, quer por não serem integradas no processo, apesar de tempestivamente entregues. Foram ainda registadas situações em que, não obstante a constituição de mandatário legal, as notificações são dirigidas diretamente ao arguido, em violação dos princípios básicos do contraditório e da representação legal, o que, além do mais, constitui um fator de perturbação na relação de confiança que deve existir entre o mandatário e o seu cliente.

O Provedor de Justiça tomou ainda conhecimento da cobrança de custas pela simples consulta dos processos, em flagrante contradição com a informação disponível no sítio institucional da ANSR, que assegura a gratuidade desse acesso<sup>254</sup>. Num caso analisado, foi exigido o pagamento de 52,50 € por uma consulta presencial. O Provedor de Justiça sinalizou à ANSR a desconformidade da prática relativamente à informação veiculada aos cidadãos, sublinhando ainda que a consulta do processo contraordenacional é instrumental ao direito de defesa dos arguidos e que a cobrança de valores manifestamente desproporcionados é suscetível de gerar uma inibição ao exercício daquele direito.

Importa ainda assinalar que o modelo de auto de contraordenação em uso<sup>255</sup> carece de revisão urgente. A linguagem utilizada é excessivamente técnica e de difícil compreensão, comprometendo a clareza da comunicação com os cidadãos<sup>256</sup>. A simplificação e melhoria da legibilidade deste instrumento constituem, por isso, uma prioridade identificada.

**253** V. artigo 27.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto. Neste âmbito, importa ainda referenciar que o Provedor de Justiça tomou conhecimento de dificuldades de alguns municípios em gerir a tramitação dos processos contraordenacionais sob a sua alçada. Outrossim, a própria ANSR reconheceu a existência de disfuncionalidades de gestão e articulação com os municípios já aderentes à transferência de competências, o que faz prever a manutenção de dificuldades nos que estão ainda em fase de integração.

**254** No sítio eletrónico da ANSR consta a informação de que tal consulta “é efetuada na Secção de Contraordenações do Comando Distrital da PSP ou no Gabinete de Atendimento ao Cidadão do Comando Distrital/Destacamento de Trânsito da GNR, da sua área de residência, ou outro que tenha sido indicado, em formato digitalizado e não está sujeita a pagamento” (<http://www.ansr.pt/Documents/e-book/e-book-mar-co2025-6Edicao.pdf>, pág. 26).

**255** V. Despacho n.º 7103/2016, de 20 de maio, do Presidente da ANSR.

**256** A este propósito, v. *Relatório à Assembleia da República – 2022*, págs. 30 e ss. disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2022-provedor-de-justica/>.

Por fim, além das limitações internas à própria ANSR, importa também assinalar constrangimentos de natureza institucional mais ampla, cuja resolução é igualmente essencial para o reforço da eficácia do sistema contraordenacional. Destaca-se, neste plano, a indefinição jurídica resultante de alteração legislativa operada em 2019<sup>257</sup>, que gerou um conflito negativo de competências entre o Ministério Público e a Autoridade Tributária quanto à responsabilidade pela instauração dos processos executivos destinados à cobrança coerciva de custas<sup>258</sup>. Este impasse permanece por resolver, com consequências práticas muito relevantes: as custas aplicadas e não pagas voluntariamente deixam de ser cobradas, contribuindo para um sentimento de ineficácia e de impunidade.

Numa perspetiva de contribuir para uma transformação estrutural da forma como a ANSR exerce as suas competências, a Provedoria manteve já em 2025 o acompanhamento destes problemas, designadamente através de reuniões técnicas. Essa transformação exige uma atuação proativa e sistémica, que permita ultrapassar os constrangimentos identificados de forma persistente ao longo dos anos e conduza a uma administração mais eficaz e atenta aos direitos dos cidadãos.

---

**257** Introduzida pela Lei n.º 27/2019, de 28 de março, que procede à aplicação do processo de execução fiscal à cobrança coerciva de custas, multas não penais e outras sanções pecuniárias fixadas em processo judicial.

**258** De acordo com o artigo 8.º, alíneas b) e c), o produto das coimas e das custas faz parte das receitas da ANSR.

## 9. PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

O Provedor de Justiça recebeu várias queixas formuladas por cidadãos que recorreram ao mecanismo da **exoneração do passivo restante** em processos de insolvência<sup>259</sup>, apontando que os seus dados pessoais não eram removidos do portal eletrónico do sistema judicial (*Portal Citius*) após o trânsito em julgado daquelas decisões. Como consequência de tais dados permanecerem acessíveis a qualquer pessoa<sup>260</sup>, os cidadãos alegavam não conseguir retomar a sua vida económico-financeira.

A lei determina expressamente que o acesso por terceiros aos dados publicitados no *Portal Citius* deve cessar quando verificadas duas condições: (i) estarem os processos “findos para efeitos de arquivo”, o que sucede decorridos três meses do trânsito em julgado das decisões finais<sup>261</sup>, e (ii) estar assegurado o aproveitamento desses dados para a elaboração das estatísticas do sistema de justiça<sup>262</sup>.

Mantendo-se os dados publicados após o decurso do prazo legal, os cidadãos dirigiam-se ao Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P. (IGFEJ) – a entidade gestora do *Portal Citius* – peticionando a remoção dos mesmos. Nesse contexto, constatou-se que o IGFEJ ora respondia aos cidadãos que a publicitação dos dados pessoais em causa se deveria manter pelo período de dez anos contados desde a data do início do processo de insolvência, numa interpretação manifestamente errada da lei<sup>263</sup>, ora se limitava a indicar não ser competente para decidir sobre pedidos de apagamento de dados – como, de facto, não é<sup>264</sup> –, sem, no entanto, reencaminhar tais pedidos para os órgãos competentes<sup>265</sup>.

**259** Trata-se de um mecanismo que, verificadas certas condições, determina a extinção das dívidas que não tenham sido totalmente pagas no processo de insolvência ou nos três anos posteriores ao encerramento do mesmo. V. artigo 235.º do Código da Insolvência e Recuperação de Empresas (CIRE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de março.

**260** O CIRE prevê a publicitação do despacho de exoneração do passivo restante (v. artigos 38.º, n.º 6, alínea b), 230.º, n.º 2, e 247.º), que é pesquisável por qualquer pessoa através de um motor de busca existente no próprio *Portal Citius*.

**261** V. artigo 142.º, n.º 1, alínea o), da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto.

**262** V. artigos 40.º, n.ºs 1 e 3, e 41.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 34/2009, de 14 de julho, que estabelece o regime jurídico aplicável ao tratamento de dados referentes ao sistema judicial. Nos termos da Constituição da República Portuguesa, o acesso de terceiros a dados pessoais é apenas permitido em casos excecionais (artigo 35.º, n.º 4).

**263** O IGFEJ invocava o artigo 238.º, n.º 1, alínea c), do CIRE, que determina como causa de indeferimento liminar de um pedido de exoneração do passivo restante a circunstância de o devedor ter já beneficiado desse instituto nos dez anos anteriores. Tratava-se de uma leitura equivocada da razão de ser daquela norma e das suas implicações.

**264** A lei atribui tal competência: a) aos responsáveis pela gestão dos dados, cujas competências são exercidas de forma coordenada através da Comissão para a Coordenação da Gestão dos Dados Referentes ao Sistema Judicial, prevista no presente capítulo; e b) aos magistrados com competência sobre o respetivo processo, nos termos da lei (artigo 23.º da Lei n.º 34/2009, de 14 de julho).

**265** Em concretização dos princípios da cooperação e da boa-fé procedimental, quando seja apresentado requerimento a órgão incompetente, o mesmo deve ser enviado oficiosamente ao órgão titular da competência, disso se notificando o particular (artigo 41.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo).

Neste quadro, dirigiu-se recomendação à Ministra da Justiça<sup>266</sup>, solicitando que o IGFEJ fosse instruído a: (i) abster-se de afirmar o referido prazo de dez anos; (ii) comunicar aos interessados que os pedidos de apagamento dos dados pessoais devem ser formulados ao magistrado responsável pelo processo e à Comissão para a Coordenação da Gestão dos Dados Referentes ao Sistema Judicial ou, na ausência desta última, ao Conselho Superior da Magistratura e (iii) reencaminhar os pedidos para esses órgãos competentes.

Sublinhou-se que estas práticas são essenciais à concretização do direito à autodeterminação informativa e do direito ao esquecimento<sup>267</sup>, contribuindo ainda para que os cidadãos em causa possam retomar a sua vida económica e social, em linha com os objetivos do mecanismo da exoneração do passivo restante.

A recomendação foi acatada na totalidade em 4 de dezembro de 2024, tendo o IGFEJ sido instruído nos termos propostos pelo Provedor de Justiça.

No âmbito da proteção dos dados pessoais foi também objeto de atenção a questão do **acesso a informação de saúde de pessoas falecidas**. Designadamente, estava em causa a extensão e forma de acesso a relatórios médicos por parte de familiar.

A questão remete para um *quadro jurídico* complexo, que exige a conjugação do regime da proteção de dados pessoais, regulado pelo Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) e pela Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, e o regime do acesso à informação administrativa, previsto na Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto<sup>268</sup>. A complexidade do tema é ainda acentuada pela atuação de duas entidades administrativas com diferentes atribuições: a Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd) e a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) –, cujas posições sobre a questão não têm sido coincidentes.

A CNPD, ouvida no âmbito do processo legislativo que deu origem à Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, pronunciou-se no sentido de considerar que os herdeiros do falecido não deveriam ter livre acesso aos dados pessoais deste<sup>269</sup>.

<sup>266</sup> Recomendação n.º 3/A/2024, de 15 de novembro de 2024, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/ex-insolventes-exonerados-do-passivo-restante-dados-pessoais-publicados-no-citius-direito-ao-esquecimento-igfej/>.

<sup>267</sup> V. artigo 17.º do Regulamento Geral da Proteção de Dados (RGPD), Regulamento (UE) n.º 679/2016, do Parlamento e do Conselho, de 27 de abril.

<sup>268</sup> A Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que assegura a execução do regulamento europeu de proteção de dados (RGPD), reconhece expressamente aos herdeiros o direito de acesso aos dados pessoais dos familiares falecidos (v. artigo 17, n.º 2). Por seu turno, a Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que regula o acesso a informação administrativa, determina que, quando não se conheça a vontade do titular dos dados, o acesso por terceiros deve ser realizado com intermediação de médico (artigo 7.º). Estes regimes coexistem ainda com a Lei n.º 12/2005, de 26 de janeiro, especificamente aplicável ao tratamento da informação de saúde.

<sup>269</sup> A CNPD recomendou a eliminação da norma constante do artigo 17.º, n.º 2, da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que determina que os direitos de acesso, retificação e apagamento de dados pessoais – entre os quais os dados relativos à saúde – são exercidos por quem a pessoa falecida haja designado para o efeito ou, na sua falta, pelos respetivos herdeiros (v. Parecer n.º 20/2018, disponível em <https://www.cnpd.pt/umbraco/surface/cnpdDecision/download/120328>, págs. 30 a 31).

A CADA, por seu turno, tem sustentado que o herdeiro sucede no direito de acesso à informação clínica do falecido, com base no disposto no artigo 17.º, n.º 2, da Lei n.º 58/2019. Nesse sentido, afirma que *"o herdeiro, no caso de acesso a dados de saúde de titular falecido, não atua como terceiro, mas como sucessor do próprio direito de acesso a essa informação, pelo que não se exige, nesses casos, a demonstração de um interesse específico, nem a intermediação de profissional de saúde"*<sup>270</sup>.

O Provedor de Justiça entendeu, no caso concreto, que a exigência de intermediação médica, tal como aplicada, não violava o direito de acesso, desde que cumprisse a função de salvaguardar o equilíbrio entre a proteção da esfera íntima do falecido e os direitos do herdeiro. A informação de saúde está, por natureza, entre os dados mais sensíveis reconhecidos pela ordem jurídica, sendo admissível a sua filtragem, por profissional de saúde, para efeitos de restrição àquilo que for estritamente necessário aos fins invocados.

---

<sup>270</sup> Parecer n.º 78/2022, disponível em <https://www.cada.pt/files/pareceres/2022/078.pdf>.

## 10. SEGURANÇA SOCIAL

### 10.1. A atuação da Segurança Social cobradora

As queixas recebidas ao longo dos anos pelo Provedor de Justiça acerca da forma de cobrança pela Segurança Social, a título de *restituição*, de prestações sociais que entende ter pago indevidamente têm revelado práticas comuns e reiteradas de desrespeito pelos princípios do procedimento administrativo e pelas garantias de defesa dos cidadãos. Designadamente, foi observada desconsideração pelos princípios da fundamentação e notificação das decisões, pelas regras da anulação dos atos administrativos e sua execução, e pela participação dos administrados nas decisões que os afetam<sup>271</sup>.

Neste contexto, observa-se que, em muitas situações, os cidadãos são confrontados com uma notificação exigindo a restituição, sem qualquer informação prévia ou simultânea sobre as razões subjacentes e sem que lhes tenha sido dada a oportunidade de se pronunciarem a esse propósito.

Estas notificações para restituição ocorrem frequentemente muitos anos depois de as prestações terem sido concedidas e pagas, o que frustra a confiança dos cidadãos na estabilidade das decisões administrativas e dificulta a sua defesa<sup>272</sup>.

No caso de as prestações sociais em causa ainda se encontrarem em pagamento, a Segurança Social procede, como regra, à sua suspensão imediata e total. Constatou-se que esta medida provisória<sup>273</sup>, que visa precaver pagamentos públicos indevidos, é adotada sem que se pondere quer a natureza da prestação suspensa<sup>274</sup>, quer a própria *necessidade* da medida para salvaguardar aquele fim, ao arrepio das regras gerais consagradas para os procedimentos administrativos e numa proteção excessiva do interesse público, desproporcionada face aos prejuízos de difícil reparação que poderá causar ao beneficiário.

<sup>271</sup> V. artigos 267.º, n.º 5, e 268.º, n.ºs 1 e 3, da Constituição da República Portuguesa, e artigos 11.º, 12.º, 114.º, 121.º, 152.º e 153.º do Código do Procedimento Administrativo.

<sup>272</sup> Por exemplo, a Provedoria acompanhou caso de dívida que remontava a 1997 para cuja restituição foi, em 2021, feita compensação através do subsídio de doença que o cidadão então recebia. Na maior parte destes casos, os cidadãos já não dispõem de elementos que lhes permitam demonstrar que as prestações eram devidas, e nem sequer poderão consultar os respetivos documentos administrativos, uma vez que a eliminação da generalidade dos processos de atribuição de prestações sociais ocorre no prazo de cinco anos (v. Portaria n.º 182/2020, de 4 de agosto).

<sup>273</sup> O CPA admite a adoção de medidas provisórias antes da tomada de decisão, desde que se demonstre que, sem tais medidas, pode constituir-se "uma situação de facto consumado ou [produzirem-se] prejuízos de difícil reparação para os interesses públicos ou privados em presença, e desde que, uma vez ponderados esses interesses, os danos que resultariam da medida se não mostrem superiores aos que se pretendam evitar com a respetiva adoção" (artigo 89.º, n.º 1).

<sup>274</sup> Podem estar em causa prestações atribuídas em caso de falta de rendimentos de trabalho ou para garantir o mínimo de subsistência, por exemplo.



É comum pensionistas serem surpreendidos com descontos relativos a alegadas dívidas antigas, aplicados diretamente sobre o valor mensal da pensão ou sobre retroativos, sem comunicação adequada. Esta prática impede o exercício do direito de defesa, nomeadamente quanto à prescrição das dívidas ou ao respeito pelos limites legais da compensação, frequentemente ignorados.

É também prática comum da Segurança Social operar a *compensação* de dívidas sem aviso prévio. Aquando do cálculo e atribuição das pensões de reforma, por exemplo, são recorrentes os casos em que o pensionista é confrontado com a compensação de alegadas dívidas, reportadas a períodos temporais muito distantes. Tais quantias são *de imediato* compensadas com parte do valor mensal da pensão atribuída ou com o montante dos retroativos, não se verificando comunicação adequada ao beneficiário<sup>275</sup>, o que impede a sua defesa atempada quer quanto à exigibilidade da dívida (por exemplo, face à prescrição, que se verifica amiúde<sup>276</sup>) quer quanto aos limites legais da compensação, que são frequentemente desrespeitados<sup>277</sup>.

Ademais, a Administração *não tem observado o dever de suspensão do recurso à compensação* nos casos em que os cidadãos não reconhecem o dever de restituir e apresentam reclamação<sup>278</sup>, cuja apreciação se revela depois extremamente morosa.

Especificamente quando é invocada a prescrição, constatou-se ainda que é seguida orientação administrativa quanto ao respetivo prazo e cômputo que não se afigura defensável. Assim, os interessados são confrontados com uma interpretação do regime segundo a qual o prazo de prescrição se inicia e renova sempre que a Administração “interpela” o cidadão para a restituição, com o limite máximo de vinte anos<sup>279</sup>. Um prazo de prescrição com esta conformação<sup>280</sup> afronta os princípios da segurança jurídica e da confiança e faz recair sobre o cidadão as consequências das falhas de diligência da própria Administração na cobrança de dinheiros públicos<sup>281</sup>.

**275** A falta de informação ou comunicação adequadas leva frequentemente os beneficiários a suporem, em casos de compensação, estar em causa uma *penhora*, instituto privativo do processo executivo; sem qualquer explicação acerca do motivo, apenas constatam a diminuição do valor que lhes é pago. A forma como tem vindo a ser utilizada a compensação por parte da Segurança Social demonstra, aliás, que os cidadãos acabam por beneficiar de menores garantias nesta sede do que no âmbito da execução, o que não é consentâneo com a lógica que preside à sucessão destas duas fases.

**276** A título de exemplo, refira-se o caso de um cidadão ao qual foi cobrada uma dívida reportada a 2014 aquando do ato de atribuição da sua pensão de reforma em 2023.

**277** As queixas sobre estes limites também surgem relativamente a outras prestações, inclusivamente as que se encontrem em pagamento e quando não seja considerada indevida toda a prestação, mas apenas uma parte. Num dos casos objeto de queixa, uma beneficiária de subsídio de desemprego viu-se privada, em determinado mês e sem qualquer comunicação prévia, da totalidade da prestação (sendo-lhe pago um valor reduzido no mês seguinte), o que lhe criou graves dificuldades económicas. Posteriormente, a Segurança Social veio informar que, embora tivesse direito ao subsídio, a compensação decorria de ter sido pago montante superior ao devido nos meses anteriores.

**278** Artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de abril.

**279** Nalguns casos entendendo que este prazo máximo se inicia com a primeira notificação para devolver e, noutros, a partir do pagamento da prestação.

**280** Em desacordo com os demais prazos prescricionais de dívidas ao Estado.

**281** Mesmo nos casos de conhecimento oficioso (dívidas referentes a prestações que “garantam mínimos de subsistência” ou por encargos familiares — artigos 11.º, n.º 3 e 13.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de abril), a Segurança Social não terá instituído sistema que assegure tal conhecimento de modo sistemático, como demonstram vários casos relatados ao Provedor de Justiça.

A atuação da Segurança Social na exigência de restituição de prestações que considera indevidamente pagas carece, pois, de revisão urgente, a fim de ser assegurado o respeito pelas mais elementares garantias de defesa dos cidadãos. A matéria encontra-se regulada por um regime legal obsoleto, que urge adequar às exigências que impendem atualmente sobre a Administração no seu relacionamento com os cidadãos.

Esta matéria foi objeto, já em 2025, de Recomendação da Provedora de Justiça dirigida à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social<sup>282</sup>.

## 10.2. Falhas no relacionamento com o cidadão – algumas consequências

Não obstante o investimento que o ISS tem feito na melhoria do relacionamento e comunicação com os cidadãos<sup>283</sup>, subsistem, nesse domínio, problemas a vários níveis e com impacto direto no acesso às prestações sociais.

Registam-se, desde logo, falhas nos mecanismos instituídos para a receção, por parte da Segurança Social, dos pedidos de prestações sociais ou dos elementos documentais de prova, com consequências na data de início do pagamento das prestações e até mesmo no próprio direito a delas beneficiar<sup>284</sup>.

Com efeito, ao Provedor de Justiça têm chegado vários casos em que os cidadãos são confrontados pelos serviços com o **extravio dos documentos** que entregaram presencialmente e com a sugestão de entrega de novo requerimento.

Numa situação com os contornos descritos, e tendo em consideração que o início do pagamento da prestação em causa se reportava à data da formulação do requerimento, o ISS reconheceu – na sequência da intervenção do Provedor de Justiça – que, apesar de ter ocorrido o extravio do pedido, o direito à pensão de reforma que o cidadão havia requerido presencialmente retroagiria os seus efeitos a esse momento.

Ainda quanto aos mecanismos de receção de requerimentos, o Provedor de Justiça tem acompanhado o funcionamento do designado sistema de *atendimento diferido*, que consiste na disponibilização, nos locais de atendimento, de *envelopes* nos quais, sem intervenção dos serviços,

---

<sup>282</sup> Recomendação n.º 2/B/2025, de 7 de maio, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/recomendacao-2-b-2025-garantias-dos-cidadaos-face-a-seguranca-social-cobradora/>.

<sup>283</sup> Designadamente no plano da comunicação, desde logo através da criação de meios de comunicação digital (como o *e-Clíc*). O ISS tem, ainda, a preocupação de aperfeiçoar os seus Guias Práticos, acolhendo as sugestões de correção ou clarificação feitas pelo Provedor de Justiça. Também se registam casos em que, alertado pelo Provedor de Justiça para a necessidade de fundamentar de forma detalhada as decisões adotadas, o ISS dirige nova comunicação ao cidadão. Sobre o problema geral da comunicação da Administração com os cidadãos, v. o *Relatório à Assembleia da República – 2022* (págs. 30-37), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2022-provedor-de-justica/>.

<sup>284</sup> Nalguns casos, a lei prevê um prazo para a entrega do pedido da prestação social, sob pena de caducidade do direito; noutros, o início do pagamento da prestação é reportado à data da formulação do pedido.

podem inserir os seus documentos, depositando-os depois em caixa para o efeito ali existente. Este sistema visa a disponibilização de uma forma ágil de entrega de documentos por parte dos cidadãos, evitando tempo de espera no atendimento.

Observou-se, porém, que os cidadãos apenas conservam um talão destacável do envelope – que é preenchido somente pelos próprios, com a data e a indicação dos documentos nele contidos –, o que se afigura insuficiente para garantir o direito a obter um comprovativo de receção dos documentos entregues<sup>285</sup>. No verso do envelope aconselha-se os cidadãos a *“guard[ar] o talão que servirá de prova de entrega dos documentos”, ao mesmo tempo que se informa que “em caso de divergência entre os documentos identificados no talão pelo cliente e os documentos que se encontram dentro do envelope, prevalecem os documentos identificados pelo ISS”,* o que, na prática, redundará numa desproteção dos cidadãos para efeitos de comprovarem a entrega dos documentos, situação que foi já sinalizada pelo Provedor de Justiça<sup>286</sup> e que continua a ser acompanhada.

Já em março de 2025, o Provedor de Justiça foi informado de que, de modo a garantir o controlo dos envelopes recebidos, os serviços passaram a registar o seu número de série e a conservar os mesmos no processo até à respetiva decisão final. Adicionalmente, o ISS emitiu instruções aos serviços para que o envelope e o respetivo talão destacável sejam, *sempre que possível*, carimbados por um funcionário, por forma a certificar a sua entrega. O Provedor de Justiça assinala que esta prática deverá ser sempre assegurada, mesmo nos serviços de atendimento com maior afluência de utentes.

Chegam também à Provedoria de Justiça manifestações de falhas na prestação de informações ou esclarecimentos essenciais ao acesso às prestações sociais, atuação que é exigida ao ISS pelo princípio da colaboração com os particulares<sup>287</sup>.

Veja-se o caso de cidadã que pediu, através do e-*Clic*, a atualização dos seus rendimentos para efeitos de receber a *garantia para a infância*<sup>288</sup>, uma prestação que complementa o abono de família. Na sua resposta, o ISS não informou a interessada de que a sua pretensão dependia da apresentação de um formulário específico, pelo que a mesma só viria a entregar tal formulário muitos meses depois, após ter recorrido ao Provedor de Justiça. O ISS reconheceu posteriormente que não havia prestado o esclarecimento adequado sobre o procedimento a adotar pela interessada, pelo que retroagiu o pagamento da prestação ao momento do primeiro pedido.

**285** V. artigo 106.º do CPA e o artigo 19.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril.

**286** Designadamente, no *Relatório ao Atendimento ao Cidadão nos Serviços Públicos*, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-sobre-o-atendimento-nos-servicos-publicos/> (págs. 49 e 50). Na sequência deste *Relatório*, foi aprovada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2024, de 9 de julho, com medidas para melhorar o acesso dos cidadãos às entidades públicas que prestem atendimento presencial ao público, uma das quais sobre o comprovativo de entrega de documentos (n.º 1, alínea b)): os serviços “disponibilizam uma forma de mera entrega de um documento pelo requerente, sem necessidade de agendamento prévio para o efeito, e com geração de um meio simplificado que comprove a entrega desse documento” (itálico aditado).

**287** V. artigo 11.º do CPA.

**288** Este complemento é destinado a situações de extrema pobreza (v. Decreto Regulamentar n.º 3/2022, de 19 de agosto).

Detetam-se ainda situações em que a pretensão dos cidadãos não é analisada e interpretada com o cuidado devido, dando origem a decisões em prejuízo dos mesmos. Assim sucedeu com um cidadão que apresentou um pedido de reforma antecipada na sequência de desemprego de longa duração, tendo indicado, porém, por lapso, como data de início da reforma um momento em que ainda não havia esgotado o subsídio de desemprego (condição prevista na lei para o acesso àquela modalidade de antecipação da reforma)<sup>289</sup>.

O ISS, em vez de notificar o interessado do projeto de indeferimento do pedido em sede de audiência prévia, atribuiu-lhe a reforma, mas *ao abrigo do regime de flexibilização*<sup>290</sup>, o que significou a aplicação de uma taxa de redução agravada (de 29%).

Desconhecendo que lhe fora aplicado um regime diferente, durante meses o interessado contestou, equivocadamente e em vão, a taxa de redução aplicada. Só na sequência de intervenção do Provedor de Justiça a situação se esclareceu e o ISS deferiu retroativamente a pensão *ao abrigo do regime requerido*.

Por último, foram igualmente observadas comunicações do ISS que não tinham em consideração o exercício de direitos legalmente previstos. Era o caso da comunicação da passagem do trabalhador à situação de reforma, que era feita *em simultâneo* ao próprio e à sua entidade empregadora.

Este procedimento não acautelava o direito do trabalhador a desistir da pensão<sup>291</sup>, uma vez que levava a entidade empregadora a considerar ter ocorrido a caducidade do contrato de trabalho antes de decorrido o prazo em que o trabalhador ainda podia desistir da pensão<sup>292</sup>. Alertado pelo Provedor de Justiça para os prejuízos que aquele procedimento poderia causar, o ISS passou a fazer a comunicação à entidade empregadora somente após o decurso do prazo de desistência.

---

**289** O interessado contou os dias de calendário e não trinta dias por mês, motivo pelo qual ficou convencido de que o seu período de desemprego terminaria onze dias mais cedo.

**290** V. artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio.

**291** V. artigo 88.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio.

**292** V. artigo 343.º, alínea c), do Código do Trabalho.

## 11. SISTEMA PRISIONAL E REINserÇÃO SOCIAL

### 11.1. Situações de especial vulnerabilidade

A proteção dos direitos das pessoas privadas da liberdade constitui uma das áreas centrais de intervenção do Provedor de Justiça, que acompanha de forma sistemática o funcionamento do sistema prisional e as condições de detenção. Esta atuação é assegurada quer através do mandato que lhe foi atribuído enquanto Mecanismo Nacional de Prevenção (MNP)<sup>293</sup>, quer no âmbito do tratamento de queixas.

A intervenção abrange as várias dimensões da privação de liberdade, incluindo o acompanhamento das condições materiais de detenção, do acesso a cuidados de saúde física e mental, do cumprimento das garantias processuais, do regime disciplinar, do contacto com o exterior, das medidas de reinserção social e da proteção de grupos particularmente vulneráveis, como pessoas idosas, com deficiência ou estrangeiras.

Ao longo dos anos, têm vindo a ser identificados problemas estruturais persistentes: desde a sobrelotação crónica em certos estabelecimentos à degradação das infraestruturas, passando pela escassez de meios humanos e materiais, pelas deficiências na prestação de cuidados clínicos e pela ausência de respostas adequadas para uma população prisional cada vez mais envelhecida e diversificada.

É a **permanência desses problemas, ano após ano**, que mais gravemente compromete os direitos das pessoas privadas da liberdade. A falta de sentido de urgência quanto a fragilidades há muito diagnosticadas configura, em si mesma, uma forma de negligência. Não se trata apenas de situações pontuais, mas da manutenção de um estado de coisas que, dada a sua natureza sistémica, continua a exigir ação urgente.

É neste contexto de vigilância contínua e de exigência reforçada que devem ser lidas as situações identificadas ao longo de 2024 que afetam, de forma especialmente severa, pessoas reclusas em condição de particular vulnerabilidade – por essa razão, merecem aqui especial destaque.

<sup>293</sup> Na sequência da aprovação do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (PFCAT), a qualidade de MNP foi conferida ao Provedor de Justiça enquanto instituição nacional de direitos humanos em Portugal. V. *Relatório anual do MNP à Assembleia da República – 2024*, pág 11 e segs. Disponível em <https://www.provedor-jus.pt>.

Afetando gravemente *peças com mobilidade condicionada e outras com idade mais avançada*, verificou-se que se manteve **inalterada a situação de avaria dos dois elevadores do Estabelecimento Prisional da Carregueira**, que já anteriormente determinou intervenção do Provedor de Justiça e sinalização pelo MNP<sup>294</sup>. Realizou-se visita em fevereiro de 2024, face a nova queixa, altura em que cinco pessoas ocupavam camarata no primeiro piso, afeta a reclusos com mobilidade condicionada: dois reclusos em cadeira de rodas (um deles amputado), outros dois também com condição de vulnerabilidade (um deles cego) e o recluso cuidador informal daqueles. Sem os elevadores, o acesso, designadamente, aos serviços clínicos – valência que lhes é particularmente necessária – só é possível através de escadas, pelo que são os outros reclusos que os auxiliam quando ali têm de se deslocar, sendo transportados muitas vezes em braços. Este estado de coisas evidencia a *ausência do sentido de urgência das entidades responsáveis na priorização da resolução deste problema*, situação que é particularmente preocupante quando se tem em consideração a tendência de crescimento da população reclusa com idade mais avançada no estabelecimento<sup>295</sup>.

Um outro grupo de população reclusa em situação de especial vulnerabilidade que demandou a atenção do Provedor de Justiça foi o das *peças estrangeiras privadas da liberdade e sem qualquer retaguarda familiar em território nacional*. Foi apresentada queixa por um grupo de mulheres reclusas estrangeiras<sup>296</sup>, invocando a redução de duas para uma videochamada autorizada por mês.

O direito das peças em reclusão a manter contactos com o exterior, designadamente mediante comunicação à distância, encontra-se consagrado no Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade (CEPMPL), assim como nas *Regras de Mandela*<sup>297</sup>. Tais contactos são, por vezes, a única forma de comunicação com familiares e amigos, fundamental para a manutenção das relações afetivas e para o bem-estar no contexto de vivência quotidiana em meio prisional, bem como para promover a reinserção. O Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais (RGE) foi alterado em 2022, passando a regular a utilização de sistemas de videochamada, designadamente nas situações em que o cidadão recluso "não receba visitas frequentes ou quando existam familiares ou outras peças com quem mantenha relação pessoal significativa que não possam visitá-lo regularmente, por motivo de considerável distância ou difícil acesso entre a sua residência e o estabelecimento"<sup>298</sup>.

---

**294** A queixa que deu origem à intervenção remonta a 2021. A questão foi posteriormente assinalada em 2023, no âmbito do mandato do Provedor de Justiça enquanto MNP, através do *Relatório à Assembleia da República – 2023* (p. 84), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2023-mecanismo-nacional-de-prevencao/>. Nesse contexto, e com informação reportada a esse ano, a Direção do estabelecimento comunicou que ambos os elevadores estavam reparados, aguardando-se apenas a inspeção técnica camarária e posterior deslágem. Em fevereiro de 2025, mais um ano volvido desde a visita do Provedor de Justiça referida no texto, os elevadores ainda não se encontram em funcionamento.

**295** Com dados atualizados a fevereiro de 2025, estavam afetas ao Estabelecimento Prisional da Carregueira 95 peças reclusas com mais de 65 anos.

**296** Na sua maioria, as reclusas estrangeiras são não residentes; era essa, justamente, a circunstância deste grupo de interessadas.

**297** V. respetivamente, artigo 7.º, n.º 1, alínea e), e regra n.º 58, n.º 1, alínea a).

**298** Artigo 135.º-A do RGE, aditado pelo Decreto-Lei n.º 58/2022, de 8 de setembro. A lei prevê também que as normas respeitantes às visitas pessoais (duração e periodicidade) e aos contactos telefónicos possam ser adaptadas, por despacho do diretor do estabelecimento prisional, sempre que a pessoa visitante resida fora do território nacional (v. artigo 234.º do RGE).

Em maio de 2024, realizou-se visita ao Estabelecimento Prisional de Tires para avaliação do problema. A Direção do estabelecimento transmitiu ter apenas capacidade para assegurar uma videochamada por mês a cada pessoa reclusa, de modo a poder abranger toda a população interessada, tendo reportado condicionamentos causados pelo número de pessoal afeto a este serviço, pelo número de pedidos (cerca de 200 por mês) e pela falta de salas disponíveis para o efeito<sup>299</sup>. Foram ainda referidas dificuldades técnicas na realização das videochamadas.

Para as pessoas reclusas estrangeiras, a alternativa às videochamadas são as chamadas telefónicas internacionais, que apresentam, no entanto, um custo elevado, que constitui, frequentemente, um obstáculo à manutenção dos contactos com o exterior. O Provedor de Justiça tem acompanhado o processo de implementação do Sistema Telefónico para Reclusos, que abrange todos os estabelecimentos prisionais e cuja conclusão foi prevista para 30 de junho de 2025. Quanto ao Estabelecimento Prisional de Tires, apurou-se que em setembro de 2024 foram instalados 244 telefones, que estão já em funcionamento, o que constitui uma evolução significativa ao nível da privacidade, periodicidade e flexibilidade horária dos contactos. No que se refere às reclusas estrangeiras, mantem-se, contudo, o problema do maior custo desta solução em comparação com a videochamada.

Suscitam idêntica preocupação outras situações de afastamento, designadamente as pessoas provenientes do arquipélago dos Açores reclusas em estabelecimentos prisionais situados no território continental<sup>300</sup>. Sem se perder de vista as especificidades desta região autónoma e os critérios gerais de afetação da população reclusa, a sua situação coloca especiais dificuldades à realização de visitas presenciais por parte de familiares ou outros visitantes residentes no arquipélago, decorrentes da separação geográfica e dos custos inerentes às viagens.



**Pessoas reclusas dos Açores em estabelecimentos prisionais no continente enfrentam dificuldades no contacto com familiares, devido à distância e aos custos das viagens. A Provedoria de Justiça acompanha o caso, e a DGRSP informou, em março de 2025, o reforço dos sistemas de videochamadas e a instalação de telefones nos espaços de alojamento.**

<sup>299</sup> São realizadas videochamadas para outros estabelecimentos prisionais (familiares em reclusão) e para meio livre, em ambos os casos havendo notícia de dificuldades técnicas que, aliadas à escassa periodicidade dos contactos, constituem fator de frustração desta resposta.

<sup>300</sup> Segundo informação transmitida pela Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP), em março de 2025 encontravam-se afetos a estabelecimentos prisionais no território continental 338 reclusos provenientes dos Açores.

A este propósito, foi recebida queixa de um grupo de pessoas reclusas no Estabelecimento Prisional de Izeda, provenientes do arquipélago dos Açores, relatando dificuldades no exercício do direito a contactos com o exterior, quer no que respeita a visitas quer no acesso a meios de comunicação à distância. Apurou-se que o Estabelecimento Prisional de Izeda possuía apenas um computador apto para a realização de videochamadas, permanentemente ocupado em virtude do número de pessoas ali em reclusão e da localização periférica do estabelecimento – mesmo no território continental – não sendo possível satisfazer todos os pedidos.

A Provedoria de Justiça mantém o acompanhamento do assunto, tendo em vista a efetiva concretização dos direitos em causa, especialmente nos casos em que as dificuldades de acesso tornem inviáveis as visitas presenciais. A este respeito, a DGRSP informou, já em março de 2025, um reforço dos sistemas para a realização de videochamadas em todos os estabelecimentos prisionais, a par com o decurso dos procedimentos em curso de instalação de telefones fixos nos espaços de alojamento, no âmbito do já referido Sistema Telefónico para Reclusos.

Note-se, numa perspetiva sistémica, que a lei determina a consideração, na decisão de afetação das pessoas a certo estabelecimento prisional, para além de outros critérios, da proximidade ao meio familiar, social, escolar e profissional, as vantagens em promover essa proximidade e as exigências de aproximação à vida em liberdade<sup>301</sup>.

## 11.2. Ocupação – condições de trabalho

A possibilidade de ocupação laboral das pessoas privadas da liberdade constitui um importante elemento da execução da pena, contribuindo para a estruturação do quotidiano em meio prisional, para a valorização pessoal e para a preparação da reinserção na comunidade.

A cobertura de oportunidades de trabalho continua a ser insuficiente face ao universo da população prisional e o quadro normativo aplicável permanece incompleto ou desajustado, com implicações diretas na proteção dos direitos das pessoas reclusas e na credibilidade das finalidades reabilitadoras do sistema prisional.

No contexto do sistema prisional português, importa distinguir duas realidades: o trabalho prestado no âmbito de unidades produtivas de natureza empresarial, orientado para atividades económicas do exterior, e o trabalho prestado para os próprios estabelecimentos prisionais, dirigido à satisfação das suas necessidades internas de funcionamento. Cada uma das modalidades coloca desafios específicos, seja quanto ao enquadramento normativo, seja quanto às condições concretas em que são exercidas.

---

<sup>301</sup> Artigo 20.º, n.º 1, alínea d), do CEPML (aprovado pela Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro).

Quanto ao trabalho prisional em unidades produtivas de natureza empresarial, mantém-se a carência a nível do enquadramento jurídico, ou seja, da criação de uma disciplina que regule os diversos aspetos da *relação jurídica especial de trabalho*. Permanece por aprovar até à presente data o diploma previsto nesta matéria no CEPMPL<sup>302</sup>.

No que diz respeito ao trabalho prestado para os próprios estabelecimentos prisionais, destaca-se a questão do valor das remunerações pagas<sup>303</sup>, que não são atualizadas há mais de 20 anos<sup>304</sup>.

Tais constrangimentos colidem com os princípios de remuneração equitativa e de aproximação progressiva do regime prisional ao regime laboral aplicável às pessoas em liberdade, ambos consagrados na lei<sup>305</sup>, e enfraquecem o valor formativo e socialmente reabilitador do trabalho prisional.

A promoção de trabalho digno em meio prisional, que seja economicamente reconhecido e valorado, não só é condição para a autodeterminação, apesar das limitações inerentes à situação de reclusão, como é também instrumental na preparação da libertação, robustecendo, para além do mais, a autossuficiência financeira.

Estas matérias foram debatidas em reunião realizada no início de 2024 com o então Secretário de Estado Adjunto e da Justiça. Nessa ocasião, foi adiantada informação sobre a elaboração, por grupo de trabalho<sup>306</sup> conjunto dos Ministérios da Justiça e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, de um anteprojeto de diploma de regulamentação da relação jurídica especial de trabalho das pessoas privadas da liberdade, previsto no artigo 43.º do CEPMPL.

No que respeita ao trabalho desenvolvido para os próprios estabelecimentos prisionais, apurou-se que se encontrava elaborado um projeto de portaria revendo o valor das remunerações atualmente pagas. No entanto, até à data da publicação do presente Relatório, tal revisão ainda não havia sido concretizada.

---

**302** V. artigo 43.º, n.ºs 1 e 3, do CEPMPL, onde se identificam como questões a regular os sujeitos, os seus direitos e deveres, nomeadamente quanto à remuneração, horário, duração, descanso sem perda de remuneração, contribuições sociais, acesso ao subsídio de desemprego e a outros mecanismos de proteção social, proteção por acidentes de trabalho e doenças profissionais, suspensão e dissolução da relação laboral e as condições de desenvolvimento de atividades económicas por outras entidades nos estabelecimentos prisionais, incluindo apoios e incentivos a estas entidades. O Relatório anual do MNP à Assembleia da República – 2022 (págs. 43-44), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2022-mecanismo-nacional-de-prevencao/> alertava já também para esta questão.

**303** V. artigo 44.º, n.º 1, do CEPMPL.

**304** Tais remunerações são ainda as constantes do Ofício-Circular n.º 2961, de 21 de fevereiro de 2002, da então Direção-Geral dos Serviços Prisionais (não publicado). A título de exemplo, a remuneração diária ali prevista para as funções de cozinheiro é de 3,10 € e para as de técnico de biblioteca e arquivo é de 2,20 €.

**305** V. artigos 41.º, n.º 5, e 42.º, n.º 2, do CEPMPL. Já no sentido de pôr termo às disparidades observadas no plano remuneratório e contributivo do trabalho prisional, veja-se o Relatório anual do MNP à Assembleia da República – 2022 (págs. 43-44).

**306** O grupo de trabalho foi formalizado pelo Despacho n.º 13890/2024, de 25 de novembro.

### 11.3. Acesso a cuidados de saúde

As pessoas reclusas mantêm o direito de acesso ao Serviço Nacional de Saúde (SNS) em condições idênticas às dos demais cidadãos<sup>307</sup>. A prestação de cuidados de saúde faz-se nos estabelecimentos prisionais (consultas de clínica geral e de enfermagem, bem como de psiquiatria e psicologia) e, quando necessário, em unidades de saúde no exterior<sup>308</sup>, como, por exemplo, em consultas médicas de especialidade ou através da realização de meios complementares de diagnóstico. Assim, o sistema de saúde prisional *articula-se com o SNS*, recorrendo aos seus meios complementarmente, quando os meios próprios se revelam insuficientes.

**A prestação de cuidados de saúde nos estabelecimentos prisionais enfrenta insuficiências persistentes** que comprometem, de forma grave, a tutela efetiva desse direito fundamental<sup>309</sup>, o que vem sendo assinalado pelo Provedor de Justiça. Em 2024, a atuação deste órgão de Estado permitiu identificar várias situações concretas em que os constrangimentos assumiram particular magnitude, revelando falhas reiteradas quer ao nível da escassez de profissionais, quer no que respeita à resposta externa do SNS.

Em regra, cada estabelecimento prisional dispõe pelo menos de um médico de clínica geral, bem como de uma equipa de enfermagem, nos seus serviços clínicos, mas a situação vivida em alguns estabelecimentos prisionais denota dificuldades sistémicas de contratação de profissionais, que fazem prolongar as carências por períodos consideráveis.

Estas dificuldades apelam a uma reflexão sobre se o modelo de recrutamento adotado será o melhor ou sequer apto a satisfazer adequadamente as necessidades. Note-se que desde 2019 que a DGRSP deixou de contratar com empresas externas a prestação de cuidados de saúde, recorrendo antes à contratação direta de profissionais em regime de avença.

A este propósito, várias foram as queixas recebidas quanto à falta de médico de clínica geral no Estabelecimento Prisional de Vale de Judeus, situação que se prolongou por cerca de nove meses. Foram ainda conhecidos outros casos de falta de médicos nos Estabelecimentos Prisionais de Tires e de Alcoentre, designadamente na área da ginecologia e dos cuidados de saúde oral.

**307** Cf. artigos 7.º, n.º 1, alíneas a) e j), e 32.º, n.º 2, do CEPML. Caso não se encontrem inscritas como utentes do SNS, os serviços competentes dos estabelecimentos prisionais promovem a respetiva inscrição – artigo 53.º, n.º 6, do Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais (RGE). O CEPML estipula (artigo 32.º, n.º 3) que o acesso e a prestação de cuidados de saúde são assegurados nos termos de diploma próprio e do RGE, sendo que aquele diploma ainda não foi publicado. Por seu turno, o *Manual de Procedimentos para a Prestação de Cuidados de Saúde em Meio Prisional*, publicado pela então DGSP em 2009, reúne as respetivas regras e procedimentos estruturadores.

**308** Artigo 58.º, n.º 1, do RGE. No mesmo preceito (n.º 3), prevê-se que a pessoa reclusa seja observada com a periodicidade fixada pelo médico e, pelo menos, uma vez por ano.

**309** Em 2024, foi criado um grupo de trabalho interministerial com a missão de apresentar propostas para a melhoria da prestação (Despacho n.º 13345/2024, de 7 de novembro); V. também Despacho n.º 4221/2023, de 5 de abril, que criou um grupo de trabalho para elaboração de uma proposta de Plano Operacional para a Saúde em Contexto de Privação da Liberdade para o período de 2023-2030. Esta proposta de Plano foi apresentada em abril de 2024.

## 12. TRABALHO

### 12.1. Recrutamento por entidades públicas

Nos últimos anos, o Provedor de Justiça observou, através das queixas recebidas, um aumento do recurso ao instrumento da mobilidade como modalidade de recrutamento de trabalhadores públicos<sup>310</sup>. Essa circunstância, a par do processo de regularização de vínculos precários da Administração Pública (“PREVPAP”)<sup>311</sup>, traduziu-se numa menor expressão dos problemas relativos a procedimentos concursais. Concluída a quase totalidade dos procedimentos de regularização, verifica-se, com base nos dados de 2024, um maior relevo das queixas versando concursos de trabalhadores públicos.

Nesse contexto, o Provedor de Justiça tomou conhecimento de diversos casos de **desrespeito pelos mais elementares princípios do regime de acesso à função pública** através de concurso (como os da igualdade de oportunidades, da imparcialidade e da prossecução do interesse público), que revelam uma persistência sistémica de práticas ilegais no âmbito da conformação e tramitação dos procedimentos concursais por parte dos órgãos e serviços da Administração<sup>312</sup>.

Motivou preocupação, em especial, a exigência de requisitos de admissão que não se encontram previstos na lei<sup>313</sup>. A fixação administrativa de outros requisitos constitui uma restrição ilegítima ao direito de acesso à função pública em condições de igualdade, além de poder comprometer a melhor escolha do ponto de vista do interesse público<sup>314</sup>. De facto, a exigência de demonstração do mérito em termos concorrenciais visa também possibilitar a melhor escolha do ponto de vista do interesse público, com o horizonte na qualidade da Administração Pública.

**310** V. artigos 92.º e 93.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho. Este panorama foi referenciado no *Relatório à Assembleia da República – 2022* (págs. 86 a 89), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2022-provedor-de-justica/>.

**311** V. Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro, que estabelece o programa de regularização extraordinária dos vínculos precários.

**312** Trata-se de problema identificado pelo Provedor ao longo dos anos. V., mais recentemente, o *Relatório à Assembleia da República – 2017* (págs. 94 e 95) e o *Relatório à Assembleia da República – 2019* (págs. 89 e 90), disponíveis, respetivamente, em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2017/> e em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2019-provedor-de-justica/>. V., ainda, o estudo *O recrutamento de trabalhador público*, Ana Fernanda Neves, Ed. Provedor de Justiça – Divisão de Documentação, 2013, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/o-recrutamento-de-trabalhador-publico/>.

**313** Para além dos requisitos gerais, só podem ser exigidos requisitos especiais que a lei preveja (v. artigos 17.º e 18.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas).

**314** V. artigo 47.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa.

De entre os casos acompanhados pelo Provedor, sublinha-se o concurso dirigido ao recrutamento de especialistas de sistemas e tecnologias de informação, no qual determinado candidato foi excluído por não ser nacional português. Ora, a nacionalidade portuguesa não é um requisito para o exercício de funções públicas de natureza predominantemente técnica<sup>315</sup>, o que foi sinalizado pelo Provedor de Justiça junto da entidade visada, que alterou a decisão tomada, admitindo o candidato.

Veja-se também o caso de procedimento concursal organizado por uma junta de freguesia para recrutamento de assistente técnico (para o exercício de funções de natureza administrativa) em que se detetou uma conformação dos requisitos de admissão excessivamente detalhada<sup>316</sup>. Esta conformação do concurso fez com que, de entre quase meia centena de candidatos, apenas um tivesse sido admitido e chamado para os métodos de seleção. O Provedor de Justiça encetou diligências que culminaram na anulação do procedimento concursal e na abertura de um novo, no qual foram eliminados os requisitos de admissão à margem da lei.

No plano relativo à tramitação dos procedimentos concursais, mereceu a intervenção do Provedor de Justiça situação em que, no âmbito de um concurso para cargo dirigente numa autarquia local – Câmara Municipal de Peniche – foi escolhido candidato diferente do proposto pelo júri. Ora, o órgão decisor não pode senão *aceitar* ou *rejeitar*, fundamentadamente, a proposta que lhe é submetida, equivalendo a decisão de escolher candidato diverso do proposto a uma decisão tomada sem precedência de concurso.

## 12.2. O sistema de avaliação de desempenho na Administração Pública (SIADAP) – um balanço

O Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP) foi criado em 2004 com vista ao desenvolvimento coerente e integrado de um modelo global de avaliação enquanto instrumento estratégico para a criação de melhoria na Administração Pública, de dinâmicas de mudança e de motivação profissional<sup>317</sup>.

À semelhança de anos anteriores, foram relatadas ao Provedor de Justiça diversas queixas relacionadas com o subsistema de avaliação do desempenho dos trabalhadores da Administração Pública (SIADAP 3)<sup>318</sup>.

**315** V. artigo 15.º, n.ºs 1 e 2, da Constituição da República Portuguesa, e artigo 17.º, n.º 1, alínea *a*), da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

**316** Em concreto, a formação certificada em área específica, experiência profissional de vinte meses em trabalhos similares e carta de condução da categoria B.

**317** V. Lei n.º 10/2004, de 22 de março, revogada pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, que estabelece atualmente o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública.

**318** De acordo com a Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, o SIADAP integra os seguintes subsistemas (que se distinguem pelo objeto de avaliação): SIADAP 1 – Serviços/Unidades Orgânicas; SIADAP 2 – Dirigentes Superiores e Dirigentes Intermédios e SIADAP 3 – Trabalhadores (v. artigo 9.º).

Neste domínio, o principal motivo de queixa refere-se à morosidade na conclusão dos procedimentos de avaliação e na reapreciação das decisões tomadas (na sequência de recurso a meios de impugnação administrativa)<sup>319</sup>, o que tem impacto na evolução remuneratória dos trabalhadores, uma vez que a alteração do seu posicionamento remuneratório está dependente das avaliações obtidas<sup>320</sup>.

De facto, verificam-se, com frequência, atrasos que atingem vários anos<sup>321</sup>, observando-se também casos em que não são sequer desencadeados os procedimentos de avaliação do desempenho dos trabalhadores, terminando os ciclos de avaliação sem que tenha sido praticado qualquer ato nesse sentido.

A título ilustrativo, veja-se a situação de uma trabalhadora que solicitou em março de 2024 a intervenção do Provedor de Justiça pelo facto de os seus processos avaliativos referentes aos biénios 2013/2014, 2015/2016, 2017/2018 e 2019/2020 não se encontrarem concluídos; a notificação à interessada para tomar conhecimento das avaliações sobreveio apenas já no decurso da instrução da queixa, em maio de 2024.

Num outro caso reportado em 2024, encontrava-se por decidir uma reclamação administrativa apresentada por trabalhadora em 6 de outubro de 2021, referente à avaliação do seu desempenho no biénio de 2019/2020. Após interpelação do Provedor de Justiça à entidade visada, a interessada foi notificada de que a sua reclamação havia sido decidida em *sentido favorável*.



**O SIADAP tem-se revelado complexo e consumidor de recursos excessivos. Tem sido usado principalmente para fundamentar alterações remuneratórias, afastando-se dos objetivos mais amplos para os quais foi criado, como a melhoria do desempenho e a qualificação da Administração Pública. Este desvio justifica uma reflexão profunda sobre a necessidade de reformar o modelo de avaliação vigente.**

**319** São, ainda, relatados problemas na definição anual de objetivos (quer no que respeita à data em que são definidos, quer no que concerne ao respetivo conteúdo) e na diferenciação de desempenhos (e respetiva distribuição).

**320** V. artigos 156.º a 158.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

**321** Nos termos do artigo 71.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, a homologação das avaliações de desempenho deve ser efetuada, em regra, até 30 de abril do ano subsequente ao respetivo ciclo avaliativo. Por sua vez, as impugnações administrativas do ato de homologação devem ser decididas no prazo máximo de dez ou de trinta dias úteis, consoante se trate de uma reclamação ou de um recurso hierárquico, respetivamente (v. artigos 72.º e 73.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro).

As queixas trazidas ao conhecimento do Provedor de Justiça patenteiam também uma constante conflituosidade no âmbito dos procedimentos de avaliação, verificando-se ser frequente a solicitação da intervenção da Comissão Paritária<sup>322</sup> e o uso de meios de impugnação administrativa com vista à revisão das decisões tomadas.

O sistema de avaliação do desempenho tem-se revelado complexo no seu funcionamento, encontrando-se repartido em múltiplas fases, desde o planeamento do processo de avaliação (no ano anterior ao ciclo avaliativo), à contratualização dos parâmetros de avaliação, monitorização, autoavaliação, avaliação propriamente dita, reuniões entre avaliadores e avaliados, harmonização das propostas de avaliação, validação das menções mais elevadas, intervenção da Comissão Paritária, homologação das avaliações e apreciação de reclamações. Envolvendo também numerosos intervenientes<sup>323</sup>, o sistema consome meios excessivos, com inerente prejuízo para a boa gestão dos recursos humanos da Administração Pública e potencia a morosidade.

Por outro lado, observa-se que o sistema está orientado, sobretudo, para sustentar decisões de alteração de posicionamento remuneratório dos trabalhadores, ficando aquém dos fins de âmbito geral que estiveram na origem da sua criação. Em razão do exposto, fica comprometido aquele que o regime indica como o seu principal objetivo: *a melhoria do desempenho e a qualificação da Administração Pública*<sup>324</sup>. Justifica-se, em tal contexto, uma reflexão alargada com vista à alteração do modelo avaliativo atualmente vigente.

---

**322** A Comissão Paritária possui competência consultiva para apreciar propostas de avaliação dadas a conhecer a trabalhadores avaliados, antes da homologação (v. artigo 59.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro). O trabalhador avaliado, após tomar conhecimento da proposta de avaliação que será sujeita a homologação, pode requerer ao dirigente máximo do serviço, no prazo de 10 dias úteis, que o seu processo seja submetido a apreciação da Comissão Paritária, apresentando a fundamentação necessária para tal apreciação (v. artigo 70.º, n.º 1, da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro).

**323** Têm intervenção no procedimento de avaliação: a) o avaliador; b) o avaliado; c) o conselho coordenador da avaliação; d) a comissão paritária; e) o dirigente máximo do serviço.

**324** V. artigo 1.º, n.º 2, da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.



**TEMA EM DESTAQUE: |**  
**DEFICIÊNCIA & INCLUSÃO**



## TEMA EM DESTAQUE: | DEFICIÊNCIA & INCLUSÃO

A Provedora de Justiça indicou o tema da deficiência como objeto de particular atenção para o ano de 2024. Assim, pretende-se neste segmento dar conta da **intervenção do Provedor de Justiça especificamente orientada**, neste ano, **para os direitos das pessoas com deficiência**, após um breve enquadramento quanto à atuação, em geral e ao longo do tempo, deste órgão do Estado no que respeita à promoção e proteção dos direitos das pessoas com deficiência.

### 1. O Provedor de Justiça e os Direitos das Pessoas com Deficiência

A realidade da deficiência e os problemas da inclusão chegam à Provedoria de Justiça por mais do que uma via.

Uma parte relevante decorre da **apresentação de queixas** que têm como pano de fundo ou objeto direto dificuldades experimentadas pelas pessoas com deficiência. Através da instrução dessas queixas, procura-se resolver a situação concreta de quem se dirige ao Provedor, acumulando-se em simultâneo informação acerca do funcionamento de estruturas e serviços. Em 2024, 477 queixas referiram expressamente dizer respeito a pessoas com deficiência, e em 59 casos foi abordada a questão da discriminação por razões de saúde ou deficiência.

Os cidadãos com deficiência queixam-se ao Provedor de Justiça pela morosidade na obtenção de AMIM (atestado médico de incapacidade multiuso) e da PSI (prestação social para a inclusão), situações já amplamente divulgadas, mas também por dificuldades numa série de interações com a Administração com menor visibilidade, designadamente quanto aos pedidos de complemento por dependência; reforma através do regime especial de invalidez; subsídio por assistência de terceira pessoa; quotas para pessoas com deficiência no recrutamento externo para emprego público; garantia efetiva dos direitos dos cuidadores informais; proteção dos trabalhadores com deficiência ou doença crónica (adaptação de posto de trabalho e outras medidas); falta de vagas nos centros de apoio à vida independente; disponibilização do dístico de estacionamento para pessoas com deficiência. Contam-se entre os casos de maior vulnerabilidade trazidos à Provedoria as carências habitacionais, e designadamente a incapacidade de atribuição de habitação social a agregados familiares com pessoas com deficiência ou a extrema morosidade na realização de obras ou reparação de equipamentos (como elevadores), sem os quais a utilização dos fogos por pessoas com deficiência é virtualmente impossível.

Quanto ao universo especialmente delicado das crianças, podem indicar-se como regularmente acompanhados pela Provedoria os atrasos e dificuldades burocráticas na atribuição de apoios como o subsídio de educação especial ou a bonificação ao abono de família em caso de deficiência, bem como nos direitos de assistência a filhos com deficiência ou doença crónica. São igualmente objeto de queixa as condições dos estabelecimentos de ensino, em termos materiais (como sejam as barreiras físicas) e dos recursos especializados. Casos de dificuldades no transporte escolar de crianças com deficiência, na disponibilização de manuais escolares adequados e no acesso a atividades de ocupação de tempos livres integram também o leque de queixas recebidas.

### **Queixas frequentes de cidadãos com deficiência**

#### **Morosidade na obtenção de:**

- Atestado Médico de Incapacidade Multiuso (AMIM)
- Prestação Social para a Inclusão (PSI)
- Habitação social e extrema demora em obras essenciais (elevadores, por exemplo)

#### **Dificuldades em:**

- Pedido de complemento por dependência
- Reforma por regime especial de invalidez
- Subsídio por assistência de terceira pessoa
- Acesso a quotas no emprego público
- Garantia de direitos dos cuidadores informais
- Adaptação de postos de trabalho
- Vagas em centros de apoio à vida independente
- Acesso ao dístico de estacionamento

### **Queixas frequentes relativas a crianças com deficiência**

- Subsídio de educação especial
- Bonificação do abono de família
- Direitos de assistência a filhos com deficiência/doença crónica

#### **Problemas nos estabelecimentos de ensino:**

- Barreiras arquitetónicas
- Falta de recursos especializados
- Falhas no transporte escolar
- Ausência de manuais acessíveis e atividades ocupacionais

Para além das conhecidas por via das queixas, outras situações chegam pela **Linha do Cidadão com Deficiência**<sup>325</sup>, criada em 2011 e especialmente dedicada ao atendimento destes concidadãos. Através deste canal, o Provedor de Justiça presta informações sobre os direitos e apoios existentes, nomeadamente em áreas como saúde, segurança social, habitação, equipamentos e serviços, procedendo, sendo caso disso, à articulação com as entidades competentes, mantendo o acompanhamento da situação.

Sendo o contacto com a Linha, em quase dois terços dos casos, feito pelo próprio interessado, mantém-se elevado o número de situações relacionadas com demora na emissão de AMIM, por vezes de discordância quanto ao grau de incapacidade atribuído<sup>326</sup>. Mantém-se igualmente elevado o número de pedidos de informação quanto à PSI, quer quanto ao processo de atribuição e demora sentida, quer quanto à fundamentação de indeferimento, na articulação com o grau de incapacidade e a idade do interessado. A complexidade e morosidade do procedimento de atribuição de produtos de apoio foi igualmente motivo de muitos contactos, com especial ênfase na Segurança Social. As dificuldades no acesso à habitação sentem-se igualmente na perspetiva própria de pessoas com deficiência, também na concretização de obras de acessibilidade por autarquias. As necessidades específicas, no acesso a habitação social, foram igualmente motivo de chamada.

Também no exercício do seu mandato enquanto **Instituição Nacional de Direitos Humanos (INDH)**<sup>327</sup>, este órgão do Estado tem dado visibilidade ao tema dos direitos das pessoas com deficiência no diálogo permanente que mantém com o sistema internacional de promoção e proteção dos direitos humanos no âmbito das avaliações periódicas do Estado português. Merece destaque, em 2024, o relatório alternativo submetido pelo Provedor de Justiça no âmbito do 4.º ciclo do Exame Periódico Universal (UPR, na sigla inglesa) a que Portugal foi sujeito no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas<sup>328</sup> e demais intervenções ao longo desse exercício<sup>329</sup>. Por sua vez, no âmbito do

<sup>325</sup> A Linha Azul, com valor de chamada local, foi substituída, já em 2025, por uma Linha Verde, inteiramente gratuita (800 20 84 62).

<sup>326</sup> Nesta matéria são igualmente frequentes dúvidas quanto à prorrogação legal de validade de atestados detidos e os efeitos de renovação, com grau de incapacidade inferior, na manutenção de benefícios.

<sup>327</sup> Sobre a atividade do Provedor de Justiça enquanto INDH, v. *infra*, págs. 121 e segs.

<sup>328</sup> Provedor de Justiça, *Relatório Alternativo no 4.º ciclo de avaliação de Portugal no âmbito do mecanismo de Exame Periódico Universal*, 2024, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/exame-periodico-universal-2024-provedor-de-justica-submete-relatorio-sobre-a-situacao-dos-direitos-humanos-em-portugal/>. Instituído em 2006, o UPR é um dos instrumentos mais relevantes do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, sendo conduzido a cada quatro anos e meio sob a forma de um diálogo interativo entre o Estado sob exame e os demais Estados. Trata-se de um exercício de 'revisão por pares'; ou seja, ao contrário de outro tipo de diálogos em que os Estados são avaliados por comités de peritos independentes, o UPR tem a peculiaridade de serem os Estados a emitir recomendações uns aos outros. As recomendações têm na sua base, além do relatório submetido pelo próprio Estado sob exame, outros contributos de partes interessadas, com particular destaque para as respetivas Instituições Nacionais de Direitos Humanos.

<sup>329</sup> Inclui-se aqui a participação do Provedor de Justiça na Pré-Sessão do UPR, que ocorreu em 30 de agosto de 2024, em que foi dada especial atenção aos sérios obstáculos com que, em Portugal, se deparam as pessoas com deficiência ( <https://www.provedor-jus.pt/participacao-do-provedor-de-justica-na-pre-sessao-do-4-o-ciclo-de-avaliacao-de-portugal-no-ambito-do-exame-periodico-universal/> ), bem como a participação, já em março de 2025, na sessão que concluiu o processo, em que o tema também mereceu destaque na declaração então proferida ( <https://www.provedor-jus.pt/direitos-humanos-provedoria-de-justica-participa-na-sessao-que-concluiu-o-exame-periodico-universal-de-portugal/> ).

processo de avaliação inicial – e única, até à data – sobre a implementação pelo Estado português da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, o Provedor de Justiça havia submetido, em março de 2016, um relatório alternativo perante o Comité das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência<sup>330</sup>.

Na sua qualidade de INDH, o Provedor de Justiça integra o **Mecanismo Nacional de Monitorização da Implementação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Me-CDPD)**, cujo quadro jurídico foi revisto em 2019 com o objetivo de reforçar a sua independência, na sequência da avaliação inicial do Estado português pelo Comité das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência<sup>331</sup>. O Me-CDPD funciona junto à Assembleia da República e é responsável por promover, proteger e monitorizar a implementação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência em Portugal, tendo vastas competências nesta matéria, incluindo a emissão de parecer obrigatório, não vinculativo, sobre os projetos de diplomas legislativos que respeitem aos direitos das pessoas com deficiência<sup>332</sup>.

Neste enquadramento, o acompanhamento regular e próximo da resposta ou falta dela por parte dos serviços públicos convoca o Provedor de Justiça para uma visão ampla, e assim para a possibilidade de identificar muitas das principais dificuldades enfrentadas por pessoas com deficiência.

Estas questões estão há muito sinalizadas, tal como tem vindo a ser reportado pelo Provedor de Justiça nos relatórios anuais à Assembleia da República<sup>333</sup>, não constituindo o presente exceção. Na parte em que se dá conta da *Atividade do Provedor – Temas analisados em 2024*, encontram-se referências à falta de assistentes operacionais nas escolas para apoio e acompanhamento de crianças com necessidades educativas específicas<sup>334</sup>, às dificuldades no alojamento de famílias compostas por pessoas com deficiência e em situação de carência habitacional<sup>335</sup> ou aos problemas de acessibilidade em estabelecimentos prisionais<sup>336</sup>.

Face ao conjunto de observações e preocupações reunidas, em várias áreas de atuação administrativa, como referido logo no início deste segmento, a Provedora de Justiça indicou o tema da deficiência como objeto de particular atenção para o ano de 2024.

**330** Provedor de Justiça, *Submission of the Portuguese Ombudsman to the United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 15th Session (March /April 2016)* disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-alternativo-do-provedor-de-justica-sobre-a-implementacao-da-convencao-dos-direitos-das-pessoas-com-deficiencia/>.

**331** A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, ratificada em 2009 pelo Estado português, estabelece no número 2 do artigo 33.º, a obrigação dos Estados Partes, "em conformidade com os seus sistemas jurídico e administrativo, manter, fortalecer, nomear ou estabelecer, a nível interno, uma estrutura que inclua um ou mais mecanismos independentes, conforme apropriado, com vista a promover, proteger e monitorizar a implementação da presente Convenção". Na avaliação inicial sobre a implementação pelo Estado português da Convenção, o Comité das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência considerou que o modelo introduzido pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2014, de 21 de novembro, não era plenamente conforme aos Princípios de Paris, na medida em que incluía representantes do Governo. Cf. *Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the initial report of Portugal (CRPD/CPRT/CO/1)*, 20 May 2016, para. 65.

**332** Cf. artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Lei n.º 71/2019, de 2 de setembro.

**333** No Relatório relativo a 2023, a deficiência foi objeto de um subtema próprio, incluído no tema *Cidadania – V. Relatório à Assembleia da República – 2023*, págs. 60-62, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2023-provedor-de-justica/>.

**334** V. pág. 63.

**335** V. págs. 15 / 77 / 78.

**336** V. pág. 97.

## 2. Deficiência & Inclusão como *prioridade estratégica em 2024*

Em fevereiro de 2024, o Provedor de Justiça publicou o *Relatório sobre o Atendimento ao Cidadão nos Serviços Públicos*<sup>337</sup>, o qual dedicou particular atenção às pessoas em situação de vulnerabilidade, com foco nas dificuldades enfrentadas pelas pessoas com deficiência no contacto com os serviços públicos e na fruição de direitos que dependem do acesso a esses serviços. O diagnóstico então efetuado, juntamente com as demais questões que se encontravam já identificadas e sinalizadas, contribuiu decisivamente para a decisão, como prioridade estratégica para o ano de 2024, de promover a realização de estudos sistémicos com o objetivo de dar maior visibilidade ao tema da deficiência e inclusão.

O tipo de intervenção refletiu, necessariamente, a especificidade da missão e natureza do Provedor de Justiça. Olhares estatísticos, com capacidade assistencial, técnicos, descritivos, têm outros protagonistas, os quais, aliás, o Provedor tem o dever também de ouvir e com os quais se vai relacionando. Concentrou-se a Provedoria, em interpretação do seu singular papel, em **aspectos concretos do funcionamento da máquina do Estado e da Administração** na relação com as pessoas com deficiência, quanto à consideração da especificidade da sua situação e dos seus direitos. Pretendeu-se também, na enumeração de problemas estruturais e persistentes em áreas críticas, que a intervenção tivesse presente quer o ponto de vista do cidadão quer aquela que é a perspetiva da Administração.

Por um lado, trata-se de universos pouco percecionados por quem não contacta diariamente com essas realidades e que, por isso, não têm merecido a atenção necessária no espaço público e que, como já se adiantou, à Provedoria chegam por caminhos e por formas diversas, às vezes muito pouco expressivas em termos quantitativos mas reveladoras de graves disfunções e atitudes.

Por outro lado, pretendeu-se, no universo complexo e multifacetado dos direitos das pessoas com deficiência, eleger aspectos daquilo que **especificamente** está a **cargo dos poderes públicos**, em que estes não podem nem devem ser substituídos, para identificar aqui possibilidades de clarificação, necessidades de atenção e caminhos de melhoria. Considerou-se também que esta via permitiria contribuir para um retrato da forma como afinal, nos dias de hoje, a Administração considera e trata o cidadão com deficiência, como se posiciona face a ele.

---

<sup>337</sup> Disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-sobre-o-atendimento-nos-servicos-publicos/>.

Assim, em 2024 foram realizados estudos em três áreas que têm vindo a suscitar especial cuidado ao Provedor de Justiça: (i) o sistema de emissão de Atestados Médicos de Incapacidade Multiuso (AMIM)<sup>338</sup>; (ii) o Sistema de Atribuição de Produtos de Apoio (SAPA) a cidadãos com deficiência ou incapacidade temporária<sup>339</sup> e (iii) os entraves persistentes à mobilidade das pessoas com deficiência, particularmente na utilização de transportes públicos e no estacionamento de viatura particular em que se desloquem<sup>340</sup>.

Ao longo de 2024, foram realizados estudos sobre três áreas críticas para as pessoas com deficiência: (i) emissão de Atestados Médicos de Incapacidade Multiuso (AMIM); (ii) atribuição de produtos de apoio (SAPA); e (iii) mobilidade, especialmente em transportes públicos e estacionamento, cujo relatório será divulgado em 2025. Em fevereiro, foi também publicado o Relatório sobre o Atendimento ao Cidadão nos Serviços Públicos, com especial enfoque nas dificuldades das pessoas com deficiência no acesso a serviços e na fruição dos seus direitos.

O primeiro destes temas apresenta-se como paradigmático dos pressupostos enunciados, pela sua essencialidade e centralidade na vida das pessoas com deficiência. De facto, por razões da necessária justiça, organização e gestão de recursos, a lei criou este *atestado certificativo de grau de incapacidade*, cuja apresentação é exigida para acesso a um conjunto alargado de direitos. As **disfuncionalidades no acesso ao próprio AMIM** (com destaque para morosidade na marcação da junta médica de avaliação da incapacidade, nos casos que não a dispensam), ou seja, quando está em causa uma exigência do Estado para acesso a direitos reconhecidos constitucionalmente, têm, pois, que ser alvo de muito especial atenção.

Quer a atribuição dos produtos de apoio quer a efetiva mobilidade dos cidadãos com deficiência se revestem de importância decisiva para a vida quotidiana das pessoas com deficiência e para as suas reais possibilidades de integração, saúde e bem-estar, assim como o seu impacto na sociedade como um todo. O que está em causa é, nada mais nada menos, do que garantir a expansão até ao limite do possível de esferas de *autonomia individual*, tendo presente que estamos perante direitos que, por sua vez, são pressuposto de exercício de outros direitos fundamentais (saúde, educação, trabalho, participação política, tais como o próprio direito de voto<sup>341</sup>).

<sup>338</sup> V. Provedor de Justiça, *Atestado Médico de Incapacidade Multiuso – Balanço e Recomendações*, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/atestado-medico-de-incapacidade-multiuso-balanco-e-recomendacoes/>.

<sup>339</sup> Por exemplo, cadeiras de rodas, adaptações para veículos, camas articuladas, plataformas elevatórias, rampas, produtos de apoio à visão e audição, próteses e ortóteses. A lista de produtos de apoio consta do Despacho n.º 7197/2016, de 17 de maio, do Presidente do Instituto Nacional para a Reabilitação, I.P., publicado no Diário da República, 2.ª série, de 1 de junho de 2016. V. Provedor de Justiça, *Relatório sobre o Sistema de Atribuição de Produtos de Apoio (SAPA)*, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-sobre-o-sistema-de-atribuicao-de-produtos-de-apoio-sapa/>, e o respetivo sumário executivo em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-sobre-o-sistema-de-atribuicao-de-produtos-de-apoio-sapa-sumario-executivo/>.

<sup>340</sup> Este relatório encontra-se em fase final de elaboração, prevendo-se a sua publicação em 2025.

<sup>341</sup> Sobre a questão da impossibilidade efetiva de exercício de direito de voto nos casos de incapacidade de deslocação, v. *supra*, pág. 45.

Um dos aspetos confirmados por estes estudos é o de que **continua a faltar sentido de urgência motivada pela específica situação de deficiência**, ou seja, na resolução dos problemas que, em concreto, afetam as pessoas com deficiência ou incapacidade, no sentido da sua inclusão e reforço da autonomia<sup>342</sup>.

Disto é emblemático o problema verificado com a data de **início de pagamento da Prestação Social para a Inclusão (PSI)**, estreitamente ligado à já referida morosidade na emissão do AMIM<sup>343</sup>. Sublinhe-se que a PSI é uma prestação social especificamente dirigida a pessoas com deficiência, em cujos objetivos se conta promover a autonomia e inclusão social dessas pessoas, incentivando a sua participação social e laboral<sup>344</sup>, tudo razões que reivindicam de forma clara a especial premência e celeridade no seu processamento. Ora, uma das condições para aceder a esta prestação é ter uma deficiência igual ou superior a 60%, certificada através de AMIM<sup>345</sup>, pelo que os atrasos na realização de juntas médicas para obter AMIM, por vezes de vários anos, se repercutem diretamente na data de início de pagamento da PSI. Numa matéria tão decisiva para a qualidade de vida da pessoa com deficiência, e em que os requerentes suportavam as consequências dos atrasos dos serviços, verifica-se que o relatório temático teve que reiterar anterior Recomendação do Provedor de Justiça, de março de 2023<sup>346</sup>, e que só no final de 2024 a questão ficou superada: a lei passou a prever expressamente, em linha com a posição defendida, que o direito à prestação ocorre a partir do início do mês em que foi apresentado o requerimento de atribuição da PSI com comprovativo de pedido de junta médica e não a partir do mês de entrega do original do AMIM, como sucedia<sup>347</sup>.

A falta de sentido de urgência perante a realidade da pessoa com deficiência pode também ser ilustrada com a questão da **reutilização de produtos de apoio**, a que é dedicada especial atenção no *Relatório sobre o Sistema de Atribuição de Produtos de Apoio (SAPA)*<sup>348</sup>. Como aí é explicado, a reutilização – que, entre outras vantagens, poderia agilizar e reduzir a morosidade global da atribuição – está prevista desde a criação do SAPA, em 2009, mas não foi ainda materializada, pelo que os beneficiários não dispõem, no âmbito do sistema, do recurso a produtos reutilizados. Também na

<sup>342</sup> A essa mesma conclusão já havia chegado o Provedor de Justiça no *Relatório sobre o Atendimento ao Cidadão nos Serviços Públicos*, divulgado em fevereiro de 2024 e disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-sobre-o-atendimento-nos-servicos-publicos/>.

<sup>343</sup> Face à necessidade da emissão célere e oportuna do AMIM, foram dirigidas, em 2020, ao Governo as Recomendações n.ºs 3/B/2020, de 24 de fevereiro, e 6/B/2020, de 16 de junho, consultáveis em <https://www.provedor-jus.pt/recomendacoes-e-outras-decisoes/recomendacoes/?ano=2020>. A morosidade na emissão dos AMIM e suas consequências foi também abordada no *Relatório à Assembleia da República – 2022*, págs. 75-76. Por seu turno, em 2022, foi formulada chamada de atenção ao Governo por estar comprometida a eficácia das prestações sociais. Já em 2023, foi dirigida ao Governo a Recomendação n.º 2/B/2023, de 23 de março, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/prestacao-social-para-a-inclusao-2-b-2023/>, sobre o processamento do pagamento da Prestação Social para a Inclusão (PSI), de que falamos mais abaixo no texto.

<sup>344</sup> Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro.

<sup>345</sup> V. artigos 15.º e 34.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro.

<sup>346</sup> Recomendação n.º 2/B/2023, de 23 de março, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/prestacao-social-para-a-inclusao-2-b-2023/>.

<sup>347</sup> Esta clarificação foi introduzida pelo artigo 327.º da Lei n.º 45-A/2024, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2025, e que alterou o artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro (regime da PSI).

<sup>348</sup> Cf. *Relatório SAPA*, págs. 39 e segs.

Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoas com Deficiência (ENIPD) 2021-2025<sup>349</sup> se prevê, entre as medidas a executar, precisamente a regulamentação de bancos de produtos de apoio em 2021 e a criação de *20 bancos de produtos, 5 em cada ano, entre 2022 e 2025*<sup>350</sup>. Tais medidas não foram concretizadas até ao presente nem foi adiantada data previsível para a sua adoção.

**A reutilização de produtos de apoio, prevista desde 2009, continua por concretizar. A Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoas com Deficiência previa a criação de 20 bancos de reutilização até 2025, mas nenhuma das medidas foi ainda implementada nem tem data prevista – um exemplo claro da ausência de sentido de urgência em resolver problemas prementes que afetam diretamente as possibilidades de vida das pessoas com deficiência.**

Um outro exemplo, neste domínio, é a persistente **falta de atualização, desde 2016, da lista homologada de produtos de apoio**, não obstante a lei determinar que a mesma deve ter lugar *anualmente*<sup>353</sup>. O incumprimento deste dever de revisão, numa área que tem conhecido significativos avanços técnicos, é identificado como causa de não-financiamento de vários produtos de apoio considerados essenciais pelos utentes e associações da sociedade civil ouvidas pelo Provedor de Justiça no âmbito da elaboração do *Relatório SAPA*<sup>352</sup>.

Também foi possível concluir que, **muito frequentemente, o problema não está na inexistência de lei** ou de outros instrumentos normativos: este quadro mostra-se criado, por vezes há várias décadas. Do mesmo modo, **nem sempre está em causa falta ou insuficiência de meios, mas o seu subaproveitamento**: os recursos – humanos, financeiros e materiais – estão disponíveis, mas são largamente subaproveitados, senão mesmo desperdiçados devido a *falhas na execução*<sup>353</sup>.

O estudo sobre o Sistema de Atribuição de Produtos de Apoio (SAPA), por exemplo, evidencia a *falta de racionalidade e de agilidade do sistema*, imputável, desde logo, ao facto de não ter sido desenhado na ótica da acessibilidade para os utentes, o que poderá, aliás, ajudar a explicar a muito diminuta percentagem de pessoas com deficiência ou incapacidade temporária que, por dificuldades de acesso ou inclusivamente de desconhecimento do mesmo, dele beneficiam<sup>354</sup>.

<sup>349</sup> Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/2021, de 31 de agosto.

<sup>350</sup> Cf. página 42 da Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoas com Deficiência (ENIPD) 2021-2025.

<sup>351</sup> Cf. artigo 10.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 93/2009, de 16 de abril.

<sup>352</sup> A título de exemplo, referem as associações o caso dos *resguardos*, não contemplados na lista; ou, para auxiliar a transferência de pessoas de mobilidade muito reduzida ou inexistente, as *gruas de elevação fixas nas paredes ou teto*; foi ainda destacado o *rebaixamento da carroçaria para a instalação de rampas destinadas à colocação de cadeiras de rodas dentro de automóveis*. Cf. *Relatório SAPA*, págs. 53-55.

<sup>353</sup> Em geral, o problema das falhas na execução da lei, ou seja, de divergência entre o que está consagrado legalmente e o que acontece de facto, tem sido um tema recorrentemente objeto da atenção do Provedor de Justiça. Cf. *Relatório à Assembleia da República – 2023* (pág. 23 e ss.), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2023-provedor-de-justica/>.

<sup>354</sup> Segundo os números divulgados pelo Instituto Nacional para a Reabilitação, I.P. (INR), em 2023, não chegou a 23 000 o número de pessoas apoiadas através do SAPA. Isto não obstante, de acordo com dados estatísticos recentes (designadamente os do Eurostat, reportados a 2023), Portugal ser o terceiro Estado-Membro da União Europeia com a mais elevada percentagem de pessoas, com 16 ou mais anos de idade, com pelo menos uma incapacidade: 33,4%. Cf. *Relatório SAPA*, pág. 11.

Embora o Provedor de Justiça recomende a reformulação do atual sistema, desde logo através da consagração de um interlocutor público único para o cidadão<sup>355</sup>, a verdade é que existe uma amplíssima margem de melhoria e de aperfeiçoamento ao nível da organização e dos procedimentos adotados atualmente, como revelam as recomendações formuladas nesse sentido<sup>356</sup>.

No âmbito do trabalho de terreno realizado, ainda em 2024, para efeitos da elaboração do relatório sobre mobilidade nos transportes públicos, foi possível verificar as múltiplas limitações que remanescem, numa área em que o quadro normativo no sentido da *acessibilidade* está há muito consagrado. Foi possível verificar estas limitações no transporte rodoviário e no transporte ferroviário, sendo ainda mais expressivas, no que respeita à possibilidade efetiva de utilização do metropolitano, na cidade de Lisboa<sup>357</sup>.

As barreiras são muitas e de diferente natureza, o que faz com que a utilização de transportes públicos por pessoas com deficiência não constitua, na prática, uma opção viável<sup>358</sup> e que, em muitos casos, a alternativa de deslocação seja o uso de viatura própria, com tudo o que isso implica.

**A inacessibilidade dos transportes públicos levará muitas pessoas com deficiência a deixarem de se deslocar, exceto por absoluta necessidade, agravando o isolamento e a exclusão social.**

Com efeito, é de admitir que a perceção generalizada das limitações existentes tem como efeito que as pessoas deixem de se deslocar, a não ser para a realização de tarefas estritamente necessárias, como trabalhar ou para ir ao médico, privando-as de atividades de convívio e lazer, agravando a exclusão social. De uma forma muito impressionante, numa das viagens realizadas por colaboradores da Provedoria de Justiça no Metro de Lisboa, o único utilizador com deficiência localizado foi uma turista que estava visivelmente desorientada na estação de destino sem saber como chegar à superfície, face à avaria do elevador.

Ora, é com base neste conhecimento direto, amplo e profundo sobre a real situação dos direitos das pessoas com deficiência que o Provedor de Justiça está em condições de dirigir prontamente as suas recomendações ao Governo e às demais entidades administrativas com competências neste domínio.

<sup>355</sup> Cf. Recomendações 1 e 2 (pág. 93) do Relatório SAPA.

<sup>356</sup> Por exemplo, em sede de divulgação da informação. *Ibid.*, Recomendações 3 a 18 (págs. 93-94).

<sup>357</sup> Não assim na cidade do Porto, onde não existem praticamente obstáculos à utilização deste tipo de transporte por pessoas com deficiência.

<sup>358</sup> Em Lisboa, por exemplo, o transporte rodoviário apresenta limitações decorrentes da falta de acessibilidade de um número significativo de viaturas. Por sua vez, a utilização do metropolitano enfrenta sérios obstáculos: não só nem todas as estações são acessíveis a pessoas com mobilidade reduzida, como naquelas supostamente acessíveis, os equipamentos (por exemplo, elevadores) encontram-se recorrentemente fora de serviço. Acresce que, embora seja disponibilizada informação que permita conhecer antecipadamente o estado das linhas de circulação e dos elevadores que servem a estação, verificou-se que a mesma não só se revela incompleta como não é sequer fiável. Por sua vez, no que respeita ao transporte ferroviário, subsistem inúmeras situações de desalinhamento entre as plataformas e o piso das carruagens (em Lisboa, na estação do Oriente, inclusivamente o grau de inclinação não permite sequer a utilização de rampas, impondo-se o recurso a elevadores portáteis) não inteiramente supriáveis, face às suas limitações, através do recurso ao pedido antecipado de assistência no embarque e desembarque disponibilizado pela CP.

### **Suspensão da PSI à revelia da nova regra para os atestados médicos**

Foi acompanhada questão nova, relativa especificamente ao ano de 2024, e que motivou um número significativo de queixas. Na sequência de alteração ao regime legal dos AMIM, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2024<sup>359</sup>, passou a prever-se que, quando sujeitos a reavaliação, os atestados se mantêm válidos desde que o beneficiário requeira a sua reavaliação *até à data do fim da validade do atestado*. Foi expressamente determinado que tal regra se aplicaria para *efeitos de atribuição e manutenção de benefícios sociais, económicos e fiscais*<sup>360</sup>.

Apesar da entrada em vigor desta regra geral, o ISS suspendeu o pagamento da PSI a todos os beneficiários que não provaram ter requerido a reavaliação do seu AMIM com a antecedência de 180 dias prevista no regime da PSI (anterior à nova regra), com fundamento na natureza especial deste regime<sup>361</sup>. O Provedor de Justiça contestou esta interpretação e defendeu a sua alteração imediata, sustentando que a nova redação do regime jurídico do AMIM é aplicável a todos os atestados e para efeitos de atribuição e manutenção de benefícios sociais, económicos e fiscais *sem distinção*, e, na medida em que haja conflito, prevalecendo enquanto regra posterior sobre a norma do regime da PSI.

Para além das situações de grave desproteção social por ela originadas, a posição do ISS tem como efeito fazer recair sobre os cidadãos os efeitos dos atrasos imputáveis ao Estado na marcação de juntas médicas de reavaliação de incapacidades, o que se assinala como profundamente injusto.

Foi apurado que, sobre a matéria, foi proferido parecer pelo Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, o qual foi remetido pelo Governo ao ISS para proceder de acordo com as respetivas conclusões, aguardando-se, à data da publicação do presente Relatório, informação sobre o desenvolvimento da questão.

<sup>359</sup> V. Decreto-Lei n.º 15/2024, de 17 de janeiro, que alterou o Decreto-Lei n.º 202/96, de 23 de outubro.

<sup>360</sup> V. artigo 4.º, n.º 10, do Decreto-Lei n.º 202/96, de 23 de outubro, com a redação dada pelo artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 15/2024 de 17 de janeiro.

<sup>361</sup> V. artigo 27.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro, entretanto alterado pelo artigo 327.º da Lei n.º 45-A/2024, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2025, tendo a antecedência passado de 180 para 90 dias.

## Atendimento nos serviços públicos – pessoas com deficiência

Em fevereiro de 2024, foi divulgado o *Relatório sobre o Atendimento ao Cidadão nos Serviços Públicos*<sup>362</sup>, o qual, entre outras matérias, dedicou particular atenção às pessoas em situação de vulnerabilidade, com foco nas dificuldades concretas enfrentadas pelas pessoas com deficiência no contacto com os serviços públicos e na fruição de direitos que dependem do acesso a esses serviços.

As visitas efetuadas no âmbito desse relatório revelaram falhas significativas no atendimento às pessoas com deficiência, muitas delas já previamente identificadas através das queixas apresentadas ao Provedor de Justiça, incluindo através da Linha do Cidadão com Deficiência. Revelaram, em especial, a persistência de obstáculos em três domínios principais: (i) no acesso físico aos edifícios e aos balcões de atendimento, (ii) no acesso à informação e à comunicação e (iii) no exercício do direito ao atendimento prioritário.

Em particular no que respeita à acessibilidade física, verificou-se a persistência de barreiras arquitetónicas no acesso aos serviços por parte de pessoas com mobilidade condicionada e que exigem o apoio de terceira pessoa<sup>363</sup>. A inércia na eliminação destas barreiras, apesar de frequentemente reconhecidas pelas próprias entidades, demonstra que a acessibilidade não é, ainda, tratada como prioridade pela Administração.

Na sequência da divulgação desse relatório, foi publicada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2024, de 9 de julho, que aprovou medidas que melhoram o acesso dos cidadãos às entidades públicas que prestem atendimento presencial ao público, e o Decreto-Lei n.º 49/2024, de 8 de agosto, que estabeleceu regras de disponibilização de serviços digitais pela Administração Pública.

Em 2025, o Provedor de Justiça tem em curso a monitorização da implementação das recomendações anteriormente por si formuladas, desde logo no universo dos serviços públicos visados, acompanhando-se também as medidas entretanto adotadas e avaliando o seu impacto na qualidade e acessibilidade do atendimento ao cidadão.

<sup>362</sup> Provedor de Justiça, *Relatório sobre o Atendimento ao Cidadão nos Serviços Públicos*, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-sobre-o-atendimento-nos-servicos-publicos/>.

<sup>363</sup> Por exemplo, escadas sem rampas ou corrimãos, plataformas elevatórias inoperacionais, estacionamento inacessível, balcões de atendimento demasiado altos e instalações sanitárias inexistentes, inadequadas ou usadas para depósito de material. Nos edifícios partilhados entre várias entidades públicas, a ausência de definição clara quanto às responsabilidades pela realização de obras agrava os problemas existentes. O Provedor de Justiça acompanhou, por exemplo, um caso de avaria de uma plataforma elevatória por mais de quatro anos, sem resolução, por dificuldades de articulação entre entidades.



# **INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS | ATIVIDADE NOS PLANOS NACIONAL E INTERNACIONAL**

- 1. INTRODUÇÃO**
- 2. SISTEMA INTERNACIONAL  
DE DIREITOS HUMANOS**
- 3. ASSOCIAÇÕES E REDES  
INTERNACIONAIS DE INDH**
- 4. SISTEMA REGIONAL  
DE DIREITOS HUMANOS**
- 5. COLABORAÇÃO COM  
INSTITUIÇÕES CONGÊNERES  
E OUTRAS ENTIDADES**
- 6. ATIVIDADES DE ÂMBITO  
NACIONAL**



# INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS | ATIVIDADE NOS PLANOS NACIONAL E INTERNACIONAL

## 1. INTRODUÇÃO

O Provedor de Justiça é a Instituição Nacional de Direitos Humanos (INDH) com um mandato amplo para promover e proteger os direitos humanos, acreditado com “Estatuto A”, em plena conformidade com os *Princípios de Paris*, pela Aliança Global das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (GANHRI, na sigla inglesa) desde 1999, acreditação sucessivamente renovada, a última em 2024<sup>364</sup>.

Em linha com a reorganização orgânica iniciada em 2021, visando uma intervenção mais sistémica, estratégica, e coerente, o Gabinete de Direito e Relações Internacionais<sup>365</sup> foi reforçado durante o ano de 2024, desenvolvendo uma nova estratégia assente em dois pilares estruturantes e complementares – a implementação dos padrões internacionais de proteção, e a promoção de educação e cultura em matéria de direitos humanos –, a qual foi declinada num plano de atividades para os anos de 2024 e 2025.

Essa estratégia contribuiu para continuar a reforçar a participação do Provedor de Justiça no sistema internacional de direitos humanos, e a sua ação de cooperação no plano multilateral, no âmbito das Nações Unidas, da Europa e da Lusofonia, mas também no plano bilateral, através de ações conjuntas com instituições congéneres de outros países.

Contribuiu igualmente para renovar a ação da Instituição em matéria de divulgação da sua missão e da promoção da educação e cultura em direitos humanos. Neste contexto, organizou e participou, de forma mais estratégica, em diversas iniciativas com estes objetivos, incluindo ações de formação, seminários e conferências, assim como, pela primeira vez, uma exposição na sua sede e o lançamento de um concurso dirigido à reflexão das crianças e jovens sobre direitos humanos. A sua ação neste âmbito contribuiu igualmente para reforçar o diálogo com a sociedade civil e outras instituições nacionais e internacionais.

---

**364** A acreditação com “Estatuto A” à luz dos Princípios de Paris, adotados pelas Nações Unidas, e assentes nos pilares fundamentais de independência, pluralismo e eficácia, constituem o Provedor de Justiça como interlocutor privilegiado do sistema internacional de direitos humanos. Este estatuto confere-lhe designadamente direitos de participação no Conselho de Direitos Humanos e perante os Comitês das Nações Unidas, podendo fazer declarações orais e escritas e participar plenamente nas associações e redes de INDH, com direito a voto.

**365** Ao Gabinete de Direito e Relações Internacionais cumpre apoiar o desempenho das funções de INDH da Provedoria de Justiça, nos termos do disposto no artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 80/2021, de 6 de outubro, que estabelece o regime de organização e funcionamento da Provedoria de Justiça.

## 2. SISTEMA INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

Em 2024, o Provedor de Justiça manteve um diálogo permanente com diversos organismos das Nações Unidas, incluindo o Conselho de Direitos Humanos (CDH), o Alto Comissariado para os Direitos Humanos (ACDH) e os órgãos dos Tratados, partilhando de forma independente a sua perspetiva sobre as matérias em causa.

No âmbito do quarto ciclo do Exame Periódico Universal (UPR, na sigla inglesa)<sup>366</sup>, ao qual Portugal se submeteu, o Provedor de Justiça teve uma participação ativa. Em abril, submeteu um relatório no qual destacou como principais preocupações a pobreza, a exclusão social e o acesso a direitos económicos e sociais no país. A esse respeito, foi consultado por representações diplomáticas de outros Estados em processo de formulação das suas recomendações. Em agosto, participou na pré-sessão do UPR, onde apresentou uma declaração, e, em novembro, esteve presente na sessão de exame de Portugal perante o CDH, em Genebra.

Em setembro, a Provedora de Justiça integrou um painel na 57.ª sessão do CDH, dedicado ao tema “Promover e proteger os direitos económicos, sociais e culturais no contexto do combate às desigualdades”. Na sua intervenção, sublinhou a importância de assegurar o acesso equitativo a esses direitos, especialmente para grupos vulneráveis como idosos, pessoas com deficiência e minorias étnicas, visando prevenir riscos de pobreza e exclusão social.

Além disso, o Provedor de Justiça respondeu a um pedido de contributo do Relator Especial das Nações Unidas sobre o tema “Revisitando as contribuições dos migrantes a partir de uma abordagem baseada nos direitos humanos: uma discussão sobre fatores facilitadores e obstáculos”. Colaborou também com os órgãos das Nações Unidas responsáveis por monitorizar a aplicação dos tratados internacionais, apresentando uma declaração ao Comité para a Eliminação da Discriminação Racial no processo de avaliação dos 18.º e 19.º Relatórios Periódicos de Portugal. Adicionalmente, contribuiu para o exercício de elaboração do comentário geral do Comité dos Direitos das Crianças sobre “Os direitos das crianças no acesso à justiça e a recursos eficazes”.

O Provedor de Justiça remeteu ainda contributos ao ACDH sobre temas como “Saúde mental e direitos humanos”, “Educação para a paz e tolerância para todas as crianças” e “Violência contra as mulheres privadas da liberdade no sistema de justiça penal”. Contribuiu para o relatório do Secretário-Geral à Assembleia Geral das Nações Unidas sobre “O papel das instituições de Provedor de Justiça e instituições de mediação na promoção e proteção dos direitos humanos, na boa governação e Estado de Direito”.

---

**366** Instituído em 2006, o UPR é um dos instrumentos mais relevantes do CDH, sendo conduzido a cada quatro anos e meio sob a forma de um diálogo interativo entre o Estado sob exame e os demais Estados-Membros. Trata-se de um exercício de “revisão por pares”; ou seja, ao contrário de outro tipo de diálogos em que os Estados são avaliados por comités de peritos independentes, o UPR tem a peculiaridade de serem os Estados a emitir recomendações uns aos outros. As recomendações têm na sua base, além do relatório submetido pelo próprio Estado sob exame, outros contributos de partes interessadas, com particular destaque para as respetivas INDH.

Em novembro, a Provedoria de Justiça esteve representada no Fórum Social 2024 das Nações Unidas, subordinado ao tema “Direitos Humanos e Financiamento do Desenvolvimento”, focado na indissociabilidade da promoção dos direitos humanos e o desenvolvimento sustentável, antecipando o Fórum para o Financiamento do Desenvolvimento 2025.

### 3. ASSOCIAÇÕES E REDES INTERNACIONAIS DE INDH

#### 3.1. Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos

Em 2024, o Provedor de Justiça prosseguiu a sua atividade a interagir ativamente com a Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (GANHRI), da qual é membro. Esta aliança, reconhecida como parceira das Nações Unidas, representa mais de 100 INDH acreditadas.

Em maio, a Provedoria de Justiça participou na Assembleia Geral e na Conferência Anual da GANHRI, em Genebra. Os debates centraram-se nas crescentes ameaças aos direitos humanos, à paz e à segurança global, bem como na relação entre direitos humanos, alterações climáticas e atividade empresarial, nas ameaças ao espaço cívico *online* e na proteção dos defensores dos direitos humanos.

Além disso, a Provedoria de Justiça intensificou o diálogo com a GANHRI, procurando um maior envolvimento da Rede CPLP de Direitos Humanos nos seus trabalhos e enviando contributos para diversos processos em curso, incluindo a revisão das observações gerais que orientam a interpretação e aplicação dos Princípios de Paris e sobre o papel das INDH no fortalecimento dos mecanismos nacionais responsáveis por supervisionar a implementação, elaboração de relatórios e acompanhamento das obrigações do Estado em matéria de direitos humanos.

#### 3.2. Instituto Internacional de Ombudsman

Em 2024, o Provedor de Justiça, membro do Instituto Internacional de Ombudsman (IOI, na sigla inglesa), uma organização que reúne mais de 200 instituições independentes dedicadas ao respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, participou de forma dinâmica em diversas iniciativas promovidas pelo Instituto.

No início do ano, quatro juristas da Provedoria de Justiça participaram na Academia promovida pela região europeia do IOI, em Manchester, destinada à partilha de conhecimentos e boas práticas, bem como ao fortalecimento dos métodos de trabalho através do uso da mediação.

Em maio, a Provedora de Justiça participou igualmente na Assembleia Geral do IOI, na Haia, onde interveio como oradora numa sessão sobre “Abordagens nacionais para perdas e danos”, integrada no painel sobre Alterações Climáticas e Condições de Vida. Nesta ocasião, concluiu o seu mandato no Conselho de Administração do IOI.

Ainda em 2024, em outubro, a Provedoria de Justiça esteve presente na formação organizada pelo IOI, em colaboração com o *Ombudsman* da Estónia, sobre “Inteligência Artificial e processos de tomada de decisão, respeito pelos direitos das pessoas”, antecipando a importância de monitorizar os sistemas de inteligência artificial utilizados pelas entidades públicas.

### 3.3. Rede CPLP de Direitos Humanos

A Provedora de Justiça assumiu, em março de 2024, a presidência interina da rede informal de cooperação que reúne os Provedores de Justiça e as INDH dos Países de Língua Oficial Portuguesa. Esta rede abrange as instituições de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste, com a Provedoria de Justiça a assumir, de forma permanente, o Secretariado Executivo.

Para celebrar o 50.º aniversário do 25 de abril e da instituição do Provedor de Justiça em Portugal, foi realizada uma conferência na sede do Provedor de Justiça com a participação de todos os membros da rede.

A conferência incluiu mesas-redondas em que os membros da rede partilharam experiências e discutiram os desafios enfrentados no espaço lusófono. Durante o evento, teve também lugar uma reunião entre os membros da rede para fortalecer a colaboração mútua, tendo sido aprovado o plano de trabalhos da rede para 2025.

Além das discussões multilaterais neste contexto, foram promovidas trocas bilaterais de experiências. Realizaram-se visitas técnicas a Lisboa por parte das equipas do Provedor de Justiça de Cabo Verde, iniciadas no ano anterior, e também por colegas da Provedoria de Justiça de Angola, reforçando a cooperação e o intercâmbio entre as instituições.

A Provedoria de Justiça recebeu, em novembro, uma delegação composta por representantes da Comissão Nacional dos Direitos Humanos e do Governo da Guiné-Bissau, no âmbito de uma visita de estudo organizada pelo ACDH. Foram partilhadas experiências, boas práticas e desafios, sendo destacada a importância das INDH como pontes entre o sistema internacional e a realidade de cada país, ajudando a promover uma cultura de direitos humanos mais forte.

### 3.4. Federação Iberoamericana de Ombudsperson

O Provedor de Justiça é membro da Federação Iberoamericana de *Ombudsperson* (FIO), uma organização que reúne mais de 100 membros de 22 países do espaço ibero-americano, com o propósito de promover a cooperação, a partilha de experiências e o fortalecimento das INDH nesta região.

Em 2024, a Provedoria de Justiça esteve presente na XXIX Assembleia Geral e no XXVIII Congresso Anual da FIO, em Assunção, Paraguai, cujo tema central foi “Desafios globais de direitos humanos: meio ambiente, o direito à água, alterações climáticas, povos originários e justiça para as mulheres”.

A agenda de trabalhos também incluiu as reuniões do Conselho Reitor da FIO, órgão executivo que conta com o Presidente e cinco Vice-presidentes. Em 2024, a Provedora de Justiça assumiu um dos cargos de Vice-presidência, representando a Europa.

Ao longo do ano, a Provedoria também participou ativamente nas redes temáticas criadas para promover a troca de experiências e conhecimentos. Um exemplo desse envolvimento foi a contribuição enviada à Rede de Mulheres, abordando o tema “Mulheres Privadas de Liberdade em Centros Penitenciários”.

### 3.5. Associação de *Ombudsmen* do Mediterrâneo

A Provedoria de Justiça faz parte da Associação de *Ombudsmen* do Mediterrâneo (AOM, na sigla inglesa) uma organização dedicada à promoção e defesa dos direitos fundamentais na região, com o objetivo de fortalecer as relações entre os membros e fomentar a cooperação mútua.

Esteve representada na Assembleia Geral e na Conferência de 2024 sobre “A Proteção dos Direitos Humanos na Era Digital e nas Redes Sociais”, no Chipre, evento organizado em parceria com o *Ombudsman* deste país e a Comissão de Veneza do Conselho da Europa. Durante o encontro, os participantes discutiram o impacto das novas tecnologias e da inteligência artificial, além dos desafios que essas inovações representam para os Provedores de Justiça no domínio da proteção dos direitos humanos.

## 4. SISTEMA REGIONAL DE DIREITOS HUMANOS

### 4.1. Conselho da Europa

Em 2024, realizaram-se várias reuniões com representantes de órgãos do Conselho da Europa, no âmbito das suas visitas ao nosso país, apresentando a sua visão independente sobre os temas em referência.

A Provedora de Justiça reuniu-se, em junho, com a delegação da Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (ECRI, na sigla inglesa), no contexto da sexta ronda de avaliação temática de Portugal. Os temas deste ciclo de monitorização incluíram a igualdade efetiva e o acesso a direitos, o discurso de ódio e a violência, a integração e a inclusão, bem como o seguimento dado pelas autoridades portuguesas às recomendações formuladas no relatório do quinto ciclo. A instituição respondeu ainda a um pedido de informação da ECRI sobre estas matérias.

No mesmo mês, a Provedoria recebeu a visita de uma delegação do Grupo de Peritos responsável por monitorizar a aplicação da Convenção para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (GREVIO, na sigla inglesa). A reunião decorreu no âmbito da ronda

temática de avaliação intitulada “Construindo confiança através da prestação de apoio, proteção e justiça”.

A Provedoria de Justiça participou, em julho, na 14.ª Reunião da Plataforma de Colaboração CoE-FRA-ENNHRI-EQUINET sobre Direitos Económicos e Sociais, organizada pelo Conselho da Europa, em Vilnius, onde se debateram estratégias contra a pobreza e exclusão social, desafios no acesso ao emprego e mecanismos para maior participação política dos jovens.

Em novembro, acolheu uma visita de membros do Departamento de Execução de Acórdãos do Conselho da Europa. Esta delegação partilhou a sua perspetiva sobre os principais desafios do Estado português na execução dos acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, apelando ao envolvimento da Provedoria de Justiça nestes processos.

## 4.2. União Europeia

Este ano, a Provedoria de Justiça foi, uma vez mais, ouvida pela Comissão Europeia para a preparação do relatório anual sobre o Estado de Direito, o qual analisou quatro domínios em todos os Estados-Membros: sistema judicial, quadro de combate à corrupção, liberdade e pluralismo dos meios de comunicação social, e questões institucionais relacionadas com o equilíbrio de poderes.

### 4.2.1. Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia

Manteve-se a colaboração regular com a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA, na sigla inglesa), entidade independente para promover e proteger os direitos humanos no espaço europeu.

A Provedoria de Justiça participou em diversos eventos organizados pela FRA. Esteve representada na Conferência sobre o tema “Melhorando a implementação da Carta dos Direitos Fundamentais da UE: Instituições Nacionais de Direitos Humanos fortes e eficazes na União Europeia”, na qual foi sublinhada a contribuição destas instituições para a implementação da Carta e na monitorização do Estado de Direito. Destaca-se ainda a intervenção, em novembro de 2024, no workshop sobre “O papel das INDH na garantia da conformidade com os direitos fundamentais no uso de Fundos da UE”, no qual foram abordados os desafios enfrentados nos comités de acompanhamento dos fundos da UE abrangidos pelo Regulamento Disposições Comuns<sup>367</sup>.

<sup>367</sup> Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de junho de 2021.

## Fundos da UE – Respeito pelos Direitos Fundamentais

Ao longo dos anos, as instituições da União Europeia (UE) têm sublinhado a relação existente entre o financiamento que provém da UE e a promoção e proteção dos direitos fundamentais, tema a que é dedicada especial atenção no [Relatório Anual de 2024 sobre a Aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da UE](#).

Os Estados-Membros devem assegurar que a conceção e a execução dos programas apoiados pelos fundos da UE abrangidos pelo [Regulamento Disposições Comuns](#) (RDC) estão em conformidade com a Carta ao longo de todo o período de programação (2021-2027; artigo 9.º do RDC).

O RDC exige também que as autoridades responsáveis pela gestão dos fundos da UE envolvam parceiros relevantes nos comités de acompanhamento criados para execução dos programas, incluindo INDH, instituições *Ombudsman*, organismos que promovem a igualdade e órgãos que representem a sociedade civil, para garantir que as obrigações em matéria de direitos fundamentais são devidamente respeitadas. No quadro estabelecido pelo RDC, tal contributo deve ser prestado *ao longo de todo o período de programação*, inclusivamente, na sua fase inicial, no âmbito da elaboração do acordo de parceria.

A FRA tem dedicado especial atenção a este assunto, tendo publicado, em 2023, um importante [relatório](#), que dá conta dos múltiplos obstáculos enfrentados pelas INDH no exercício deste mandato específico. No seguimento desse estudo, em novembro de 2024, a FRA organizou um workshop em Viena, subordinado ao tema “O papel das INDH na garantia da conformidade com os direitos fundamentais no uso de Fundos da UE”, no qual participou a Provedoria de Justiça, partilhando a sua experiência enquanto membro do Comité de Acompanhamento Técnico (CAT) do Fundo para a Segurança Interna (FSI) e do Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos (IGFV).

Tendo em conta a participação enquanto membro do CAT ao longo do primeiro ano de atividade, o Provedor de Justiça exprime a sua grave preocupação pelas lacunas que tem vindo a detetar *quer* no desenho do sistema nacional de controlo e gestão destes fundos ([Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2023, de 4 de julho](#)) *quer* no modo de funcionamento do CAT, sendo patente a inexistência de disposições e/ou mecanismos eficazes para garantir que os programas apoiados por estes dois fundos e a respetiva execução respeitam as disposições pertinentes da Carta.

A existência de mecanismos efetivos para assegurar uma aplicação e execução eficazes da Carta – incluindo-se aqui mecanismos para assegurar que os programas apoiados pelos fundos do RDC e a sua execução cumprem as disposições pertinentes da Carta, bem como mecanismos em matéria de comunicação de informações ao comité de acompanhamento sobre casos de não cumprimento da Carta pelas operações apoiadas por estes fundos

e reclamações a respeito da Carta — decorre das chamadas «condições habilitadoras horizontais», a que se refere o artigo 15.º, n.º 1 e o anexo III do RDC. O incumprimento das condições habilitadoras horizontais, a manter-se, poderá levar a que a Comissão Europeia não proceda ao reembolso das despesas (cf. artigo 15.º, n.º 6, do RDC).

Quanto ao desenho do sistema nacional de controlo e gestão do FSI e do IGFV, deteta-se uma falta de clareza na definição das funções do CAT, seja no que respeita à sua articulação com a Autoridade de Gestão (a Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna [SGMAI]), seja no que respeita à divisão de competências entre o CAT e a Comissão Interministerial de Coordenação (CIC). Muito resumidamente, o CAT é visto mais como um órgão de natureza técnica e consultiva (e não de natureza deliberativa), o que viola as competências que aos comités de acompanhamento são atribuídas pelo direito da UE (cf. artigo 40.º, n.º 2, do RDC). Com efeito, o RDC, ao determinar que os sistemas nacionais de controlo e gestão dos fundos devem prever a criação de um comité de acompanhamento (artigos 38.º a 40.º do RDC), pretende, essencialmente, introduzir um mecanismo de *checks and balances* com competências várias na monitorização da aplicação dos fundos, designadamente da perspectiva da sua vinculação aos direitos fundamentais. Entre outras funções: a aprovação da metodologia e os critérios utilizados na seleção das operações; a aprovação dos relatórios anuais de desempenho; e a aprovação do plano de avaliação. Em Portugal, pese embora o CAT seja consultado, a aprovação dos documentos relevantes é cometida à CIC.

Em momento prévio à reunião inicial do CAT, em março de 2024, o Provedor de Justiça submeteu à Autoridade de Gestão do FSI e do IGFV, que preside ao CAT, um documento exprimindo as suas preocupações e contribuindo com sugestões de melhoria. Entre outros aspetos relevantes, assinalou o facto de documentos estruturantes ("Plano de Avaliação" e "Metodologia e Critérios de Seleção das Candidaturas", designadamente) serem omissos em matéria de direitos fundamentais, o que, na prática, inviabiliza qualquer tipo de controlo quanto à aplicação dos fundos do ponto de vista da promoção e proteção dos direitos fundamentais.

Durante este ano, foram enviados diversos contributos para os estudos comparativos no domínio dos direitos humanos que a FRA elabora, incluindo para o relatório anual sobre os Direitos Fundamentais, bem como para os relatórios com os títulos "Mapear as entidades e mecanismos que protegem e promovem os direitos fundamentais na União Europeia" e "Proteção dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência que vivem em instituições". Foi respondido ainda a um inquérito sobre a utilização da Carta dos Direitos Fundamentais no trabalho da instituição.

### 4.3. Colaboração com redes de INDH e de *Ombuds Institutions*

#### 4.3.1. ENNHRI

O Provedor de Justiça integra a Rede Europeia de INDH (ENNHRI, na sigla inglesa), que reúne cerca de 50 instituições europeias com o objetivo de as fortalecer, apoiar e aproximar. Ao longo de 2024, a Provedoria de Justiça participou de forma ativa em diversas iniciativas promovidas por esta rede. Em outubro, esteve representada na Assembleia Geral da ENNHRI, realizada em Bruxelas, seguida de uma sessão dedicada ao papel das INDH na proteção dos defensores de direitos humanos na Europa.

A Provedoria de Justiça é membro de vários grupos de trabalho temáticos da ENNHRI, participando regularmente em reuniões dedicadas à partilha de boas práticas e troca de informações sobre matérias como asilo e migrações, direitos das pessoas idosas e das pessoas com deficiência, direitos económicos, sociais e culturais, inteligência artificial, e ambiente e alterações climáticas. No âmbito destas atividades, a instituição participou designadamente numa reunião dedicada ao reforço do trabalho das INDH europeias em matéria de inteligência artificial e direitos humanos, com especial enfoque nos desenvolvimentos mais recentes nesta área e nas suas implicações para o trabalho das instituições nacionais.

A Provedoria de Justiça contribuiu, uma vez mais, para o relatório anual da ENNHRI sobre “O Estado do Estado de Direito na Europa – 2024”, no qual se inclui uma análise da situação nacional. Paralelamente, foi consultada, também neste contexto, sobre a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e contribuiu para as observações apresentadas pela ENNHRI ao Comité Europeu dos Direitos Sociais no contexto da proibição da mendicidade.

## 5. COLABORAÇÃO COM INSTITUIÇÕES CONGÉNERES E OUTRAS ENTIDADES

A Provedoria de Justiça tem participado ativamente em diversas iniciativas destinadas a fortalecer o diálogo e a cooperação com instituições congéneres, contribuindo para a promoção e proteção dos direitos humanos.

Em maio, recebeu uma delegação da Moldova no âmbito de um projeto do Conselho da Europa sobre o reforço da proteção dos direitos humanos de refugiados e migrantes naquele país. A sessão de trabalho contou com a presença do *Ombudsman* da Moldova e centrou-se na análise e tratamento de queixas relacionadas com os direitos de migrantes e refugiados, bem como na atuação do Mecanismo Nacional de Prevenção.

Em junho, a Provedora de Justiça acolheu a visita do Ombudsman da Geórgia, acompanhado por uma delegação, no quadro do projeto da União Europeia “Apoio ao Ombudsman da Geórgia”.

A reunião permitiu a partilha de experiências e boas práticas sobre os métodos de trabalho das instituições, com especial foco no tratamento de queixas nas áreas da justiça, migrações, saúde e ambiente. Discutiu-se ainda o papel do Mecanismo Nacional de Prevenção na prevenção da tortura e de outros maus-tratos. A visita culminou com a assinatura de um acordo de cooperação entre ambas as instituições, com vista ao reforço da promoção e proteção dos direitos humanos.

A Provedora de Justiça participou, em julho, nas comemorações do Dia Internacional de Apoio às Vítimas de Tortura, organizadas pela *Ombudsman (Sindic de Greuges)* da Catalunha, onde apresentou uma comunicação sobre o sistema penitenciário português e a sua monitorização através do Mecanismo Nacional de Prevenção.

Em outubro, esteve representada no Fórum Internacional de *Ombudsmen*, subordinado ao tema “Mudança Climática e Direitos Humanos: O papel dos Provedores de Justiça e das Instituições Nacionais de Direitos Humanos”, organizado em conjunto pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e pelo Comissário para os Direitos Humanos do Azerbaijão. Este evento reuniu, em Baku, mais de 60 Provedores de Justiça e representantes de INDH para debater os impactos das alterações climáticas sobre os direitos humanos.

A Provedora de Justiça participou, em dezembro, na conferência internacional dedicada à eficácia da ação dos *Ombudsmen* e das INDH, realizada em Bled, na Eslovénia, por ocasião do 30.º aniversário da instituição do *Ombudsman* naquele país. No painel inaugural, sob o tema “Promoção eficaz dos direitos humanos: será necessário reforçar o impacto e a eficácia dos *Ombudsmen* e das INDH?”, interveio como oradora, sublinhando o papel destas instituições na mediação de conflitos, na resposta a crises e na promoção de valores universais, através do uso estratégico dos seus *soft powers*, especialmente num contexto marcado pela fragmentação social e política.

Ao longo do ano, a Provedoria de Justiça foi igualmente chamada a contribuir para a elaboração de estudos e relatórios promovidos por entidades externas. Respondeu, entre outros, a um questionário no âmbito de um estudo para a Agência Europeia de Execução Digital e da Saúde sobre o acesso de pessoas com deficiência aos cuidados de saúde. Por fim, prestou contributo para o Relatório Nacional sobre o Sistema de Justiça Juvenil, elaborado no contexto do projeto *Just Closer*, cofinanciado pela União Europeia.

## 6. ATIVIDADES DE ÂMBITO NACIONAL

### 6.1. Promoção e divulgação dos direitos humanos e da Instituição

Em 2024, o Provedor de Justiça renovou o seu compromisso com a promoção e sensibilização em matéria de direitos humanos, apostando em iniciativas de divulgação da sua missão e do fomento de uma cultura de direitos desde a infância, de maior proximidade com a sociedade e na facilitação de

espaços de debate, formação e sensibilização. Estas ações fortaleceram, simultaneamente, o diálogo com outras entidades nacionais e com a sociedade civil.

Sublinha-se, neste contexto, a preparação do lançamento das redes sociais da Provedoria de Justiça, concretizado no início de 2025, bem como da sua newsletter. Estas novas plataformas de comunicação visam tornar a missão e o trabalho da instituição mais acessíveis, claros e transparentes, garantindo que a informação chega a todas as pessoas, em especial as mais vulneráveis.

No âmbito das comemorações do seu 50.º aniversário, foi aberta ao público, nos últimos meses do ano, a primeira edição da exposição “Liberdade (à) vista”, do fotógrafo Paulo Cintra. A mostra apresentou imagens inéditas captadas durante o 25 de Abril de 1974, nos arredores do Palácio Vilalva, atual sede do Provedor de Justiça. O sucesso da exposição levou à sua reedição no início de 2025, contando globalmente com a visita de cerca de 400 pessoas.

Ainda no contexto do 50.º aniversário da Instituição, foi anunciado o concurso “O Futuro dos Direitos é Agora” em parceria com a Comissão Nacional da UNESCO e a sua Rede de Escolas Associadas. Anunciado no Dia Internacional dos Direitos Humanos, a 10 de dezembro, este concurso pretende sensibilizar crianças e jovens para os direitos humanos através da expressão artística, incentivando o debate e a criatividade no ambiente escolar e nas comunidades.

### **Formação e capacitação**

A formação e a capacitação em direitos humanos e em áreas estratégicas continuaram a constituir um eixo central da atividade do Provedor de Justiça, refletindo o compromisso com a qualificação técnica e a promoção de uma cultura de direitos humanos. Estas iniciativas dirigem-se tanto a instituições públicas como aos próprios colaboradores da Provedoria.

Em parceria com o Instituto Nacional de Administração (INA), foi novamente promovida uma ação de formação no âmbito do Programa de Capacitação em Direitos Humanos para a Administração Pública, centrada nas “Prioridades da INDH”.

Ao longo de 2024, colaboradores da Provedoria participaram em diversas formações especializadas, com destaque para a frequência da Pós-Graduação em Regulação Pública e Concorrência, por um assessor, no Centro de Estudos de Direito Público e Regulação da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, e da Pós-Graduação em Direito da Segurança Social, por dois assessores, ao abrigo de protocolo com a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Esta última área reveste especial importância, representando cerca de 30% das queixas recebidas pela Instituição.

Ainda no mesmo ano, 19 trabalhadores participaram em ações de formação em Cibersegurança e Transformação Digital, com o objetivo de reforçar as competências tecnológicas, face à crescente utilização de tecnologias de informação na atividade administrativa.

A Provedoria esteve também presente na Academia INDH, um evento anual organizado pela ENNHRI em colaboração com o Escritório da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) para as Instituições Democráticas e Direitos Humanos. Esta edição reuniu cerca de 25 instituições para uma formação prática centrada nos desafios colocados pela securitização e pelo seu impacto direto na promoção e proteção dos direitos humanos. Foram abordados temas como a securitização em situações de emergência, a legislação e políticas de segurança nacional e de combate ao terrorismo, o papel das forças de segurança, as limitações à liberdade de reunião e à atividade cívica, o impacto das novas tecnologias, bem como a securitização da migração.

Em outubro, um adjunto integrou, em Oxford, o programa de formação “Direitos Humanos e Medição, Análise e Redução da Pobreza Multidimensional”, promovido pela Fundação Ásia-Europa e pela *Oxford Poverty & Human Development Initiative* (OPHI). A formação visou aprofundar o entendimento das interligações entre direitos humanos e pobreza, capacitando os participantes na aplicação do método *Alkire-Foster* e contribuindo para a formulação de políticas públicas mais inclusivas e eficazes.

Em junho, realizou-se o primeiro encontro para divulgação das atribuições e atividade da Provedoria de Justiça no Centro Nacional de Inovação Jurídica, em Bragança, no âmbito de um protocolo de colaboração entre ambas as entidades. Durante esta iniciativa, foi apresentado o Relatório sobre o Atendimento ao Cidadão nos Serviços Públicos, um documento que reflete sobre os desafios e melhorias na prestação de serviços ao público.

Ao longo do ano, a Provedora de Justiça participou como oradora em diversas conferências, seminários e eventos nacionais. Em março, integrou uma mesa-redonda subordinada ao tema “Portugal, que futuro para os Imigrantes?”, organizada pela Liga dos Africanos e Amigos de África e pela Casa da Cultura de Angola, na Universidade Lusófona.

No âmbito das comemorações dos 50 anos do 25 de Abril, participou no Congresso “50 anos de Direito em Portugal: anatomia de um sistema em transição”, realizado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, bem como no encerramento da Conferência “Construção da Democracia e Justiça Constitucional”, promovida pelo Tribunal Constitucional, em parceria com a Comissão Comemorativa dos 50 anos do 25 de Abril.

A defesa dos direitos das crianças foi outra das prioridades da Instituição. Em maio, a Provedora de Justiça marcou presença no IV Congresso Europeu sobre uma Justiça Amiga das Crianças, organizado pela ComDignitatis – Associação Portuguesa para a Promoção da Dignidade Humana. Já em novembro, interveio no Encontro comemorativo dos 35 anos da Convenção sobre os Direitos da Criança, promovido pelo Instituto de Apoio à Criança.

No mesmo mês, participou ainda como oradora na Conferência “Combate à Violência contra as Mulheres e Violência Doméstica”, um espaço de reflexão sobre estratégias eficazes para prevenir e erradicar estas formas de violência.

## 6.2. Cooperação com entidades nacionais

No plano da cooperação institucional, manteve-se uma colaboração construtiva com diversas entidades nacionais, consolidando-se o papel do Provedor de Justiça como interlocutor privilegiado no debate sobre políticas públicas de direitos humanos.

Enquanto INDH, o Provedor de Justiça detém o estatuto de observador permanente junto da Comissão Nacional para os Direitos Humanos. Sob a égide do Ministério dos Negócios Estrangeiros, esta Comissão articula a posição portuguesa junto dos mecanismos internacionais de direitos humanos e acompanha o cumprimento das obrigações decorrentes dos tratados internacionais ratificados por Portugal. Nesta qualidade, o Provedor de Justiça acompanha regularmente os desenvolvimentos legislativos e administrativos relevantes, partilhando análises e recomendações baseadas na sua experiência concreta, sobretudo através da apreciação de queixas recebidas e do contacto direto com as pessoas.

A instituição integra igualmente o Mecanismo Nacional de Monitorização da Implementação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, designando um dos seus membros. Este órgão reuniu-se em várias ocasiões ao longo do ano, visando contribuir para a efetiva operacionalização da respetiva missão e do estabelecimento de sinergias com as demais entidades relevantes neste domínio.

O Provedor de Justiça está também representado na Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens, desempenhando um papel ativo na definição das linhas orientadoras da política pública neste domínio. Através desta participação, contribui para a articulação entre organismos estatais e entidades da sociedade civil, promovendo uma intervenção mais integrada e eficaz na proteção de crianças e jovens em situação de vulnerabilidade.

A instituição integra ainda o grupo de trabalho constituído pelo Conselho Superior da Magistratura com o objetivo de melhorar os procedimentos relativos a estrangeiros requerentes de asilo e pessoas com documentação irregular. Este grupo pretende estabelecer normas de atuação claras e coerentes entre as entidades envolvidas nas decisões de fronteira, promovendo práticas que salvaguardem os direitos fundamentais dos migrantes e respeitem os princípios do Estado de Direito.

A convite da Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA), um representante do Provedor de Justiça, em 2024, passou a integrar o grupo de auscultação Justiça, Segurança e Direitos, criado no contexto da preparação da nova Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas.

A Provedoria de Justiça participou também em reuniões do Fórum ASF para a Conduta de Mercado e do Fórum para a Supervisão Comportamental do Banco de Portugal, cujo objetivo é promover o diálogo entre as entidades e associações representativas do setor financeiro, do setor empresarial e da proteção dos consumidores sobre os desafios que se colocam nos mercados bancários de retalho.

O Provedor de Justiça manteve um diálogo estreito com várias organizações da sociedade civil em especial no âmbito dos trabalhos temáticos desenvolvidos, incluindo associações de promoção dos direitos das pessoas com deficiência e dos direitos dos migrantes e refugiados.

O Provedor de Justiça, no que respeita a partilha de informações e de dados estatísticos, tem tido a prática de enviar dados sobre as queixas recebidas por discriminação em razão da deficiência ou da existência de risco agravado de saúde para o relatório anual do Instituto Nacional para a Reabilitação.

## Pacto Europeu em matéria de Migração e Asilo

Em 2024, foi adotado um novo conjunto de instrumentos jurídicos<sup>368</sup> designado por Pacto da União Europeia em matéria de Migração e Asilo, cuja implementação plena está prevista até julho de 2026<sup>369</sup>. Este novo quadro normativo visa constituir uma resposta estruturada aos desafios colocados pela gestão dos fluxos migratórios na União Europeia, através de uma abordagem integrada que procura conciliar a eficácia na gestão das fronteiras com a salvaguarda dos direitos fundamentais das pessoas em mobilidade.

Nesse contexto, e no cumprimento da sua missão constitucional de promoção e defesa dos direitos fundamentais, o Provedor de Justiça acompanha com especial atenção os desenvolvimentos relativos à implementação do novo regime. Ao longo de 2024, a instituição participou em múltiplas iniciativas, tanto a nível nacional como europeu, com o objetivo de refletir sobre as implicações do novo quadro jurídico em matéria de direitos humanos.

No plano interno, destaca-se a participação na auscultação conduzida pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), no âmbito da assistência técnica prestada ao Governo para a elaboração do Plano Nacional de Implementação do Pacto. O Provedor de Justiça remeteu, nesse contexto, um contributo escrito centrado nos blocos temáticos respeitantes às garantias e salvaguardas dos direitos fundamentais, com especial enfoque na questão da criação de um mecanismo de monitorização independente dos direitos fundamentais, previsto no artigo 10.º do Regulamento (UE) 2024/1356 (Regulamento Triagem) e no artigo 43.º, n.º 4 do Regulamento (UE) 2024/1348 (Regulamento Procedimento de Asilo). Posteriormente, reuniu com o grupo de trabalho constituído pelo Governo com a missão de preparar, coordenar e assegurar a execução do Plano Nacional de Implementação do Pacto em matéria de Migração e Asilo.

No domínio da capacitação técnica, assinala-se a participação de representantes da Provedoria em formações especializadas sobre Direito Europeu de Asilo e Migração, nomeadamente o curso de verão da Academia de Direito Europeu (ERA), realizado em junho de 2024, e o curso avançado da Rede Jurídica Europeia em matéria de Asilo (ELENA), que teve lugar no Porto, em novembro. Estas ações contribuíram para o reforço das competências da Instituição, designadamente no que respeita à aplicação do novo Regulamento Triagem e à interpretação das suas implicações para os direitos humanos.

<sup>368</sup> A saber: os Regulamentos (UE) [2024/1347](#) ; [2024/1348](#) ; [2024/1349](#) ; [2024/1350](#) ; [2024/1351](#) ; [2024/1352](#) ; [2024/1356](#) ; [2024/1358](#) ; [2024/1359](#) e a [Diretiva \(UE\) 2024/1346](#) todos do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024.

<sup>369</sup> Nos termos do [Plano de Execução Comum do Pacto em matéria de Migração e Asilo](#) aprovado pela Comissão Europeia.

A nível europeu, a Provedoria participou num encontro com instituições homólogas dedicado à análise das implicações do Pacto no domínio dos direitos fundamentais, no funcionamento e mandato das instituições do tipo *Ombudsman*, bem como nos trabalhos do Grupo de Trabalho sobre Asilo e Migração da Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (ENNHRI). No âmbito destes trabalhos, contribuiu para a atualização da posição comum da ENNHRI relativamente ao papel das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (INDH) na arquitetura do Pacto e participou em diversas iniciativas organizadas em articulação com entidades externas, como a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) e a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex). Nesta última, salienta-se a realização, em Varsóvia, de uma reunião internacional centrada na operacionalização do referido mecanismo de monitorização independente.

Em todas estas instâncias, o Provedor de Justiça, em consonância com aquelas que são as orientações gerais emitidas pela FRA sobre a matéria, tem reiterado a importância de, qualquer que venha a ser a sua configuração, o mecanismo nacional de monitorização independente dos direitos fundamentais assentar em uma base jurídica robusta, por só assim se garantir a sua legitimidade, independência e autoridade.

# INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA

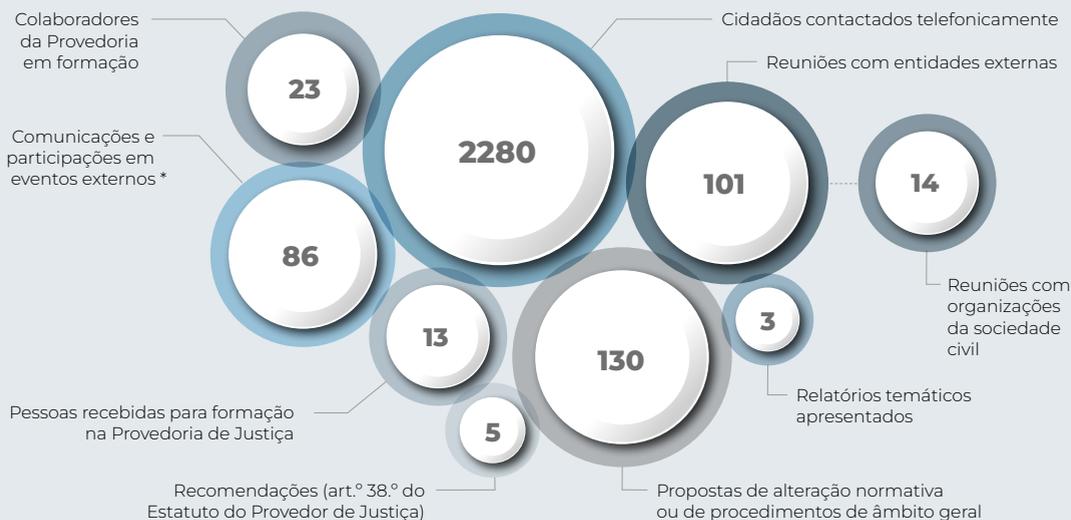
A PROVEDORIA DE JUSTIÇA  
EM 2024 – ALGUNS NÚMEROS

1. SOLICITAÇÕES AO  
PROVEDOR DE JUSTIÇA
2. TRATAMENTO DE QUEIXAS
3. TEMAS ANALISADOS

III



## A PROVIDORIA DE JUSTIÇA EM 2024 – ALGUNS NÚMEROS



\* 9/77 (comunicações/participações em seminários e conferências)



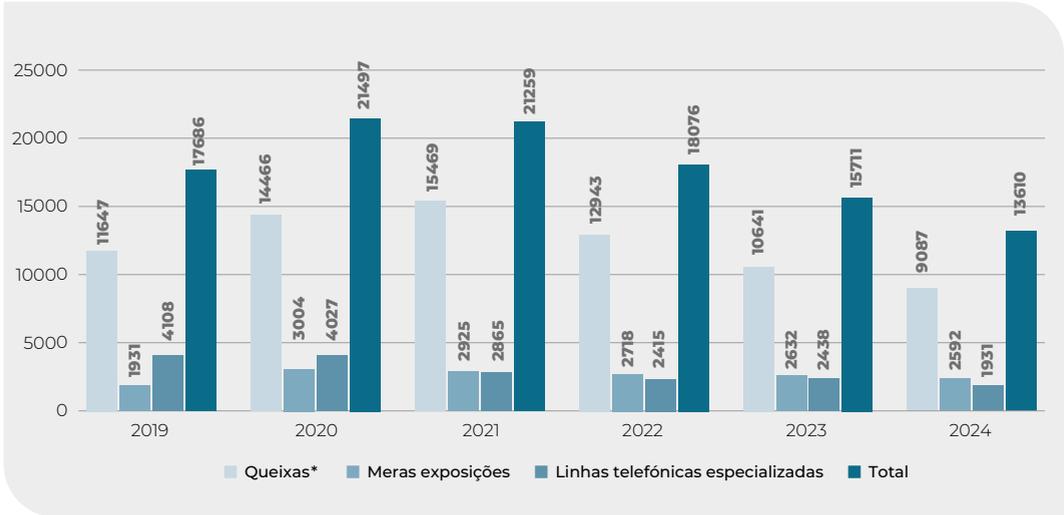


## SOLICITAÇÕES AO PROVEDOR DE JUSTIÇA |



**Gráfico 1**

**SOLICITAÇÕES DIRIGIDAS AO PROVEDOR DE JUSTIÇA**

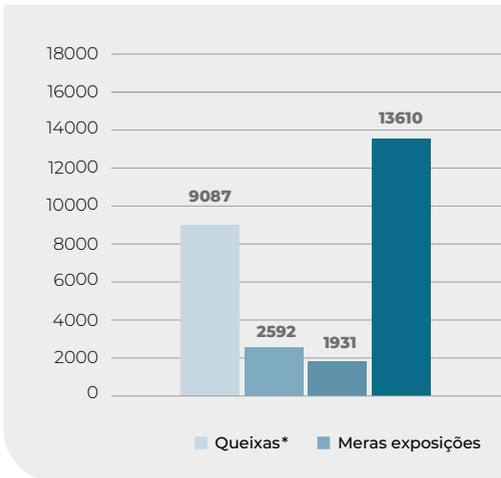


\* Queixas instruídas e apreciações liminares; inclui queixas com pluralidade de queixosos (ver gráfico 2-B).

**Gráfico 2-A**

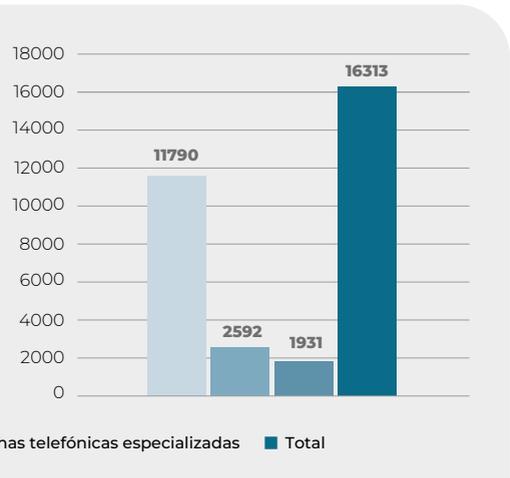
**SOLICITAÇÕES DIRIGIDAS AO PROVEDOR DE JUSTIÇA EM 2024**

**2024 – NÚMERO DE SOLICITAÇÕES**



**Gráfico 2-B**

**2024 – NÚMERO DE QUEIXOSOS**



\* Queixas instruídas e apreciações liminares.

**Tabela 1****ATENDIMENTO PRESENCIAL E TELEFÔNICO (GERAL)**

TOTAL DE CIDADÃOS ATENDIDOS	
2022	8963
2023	7725
2024	6222
Variação 2023/2024	-19%
Variação 2022/2024	-31%

**Assuntos mais frequentes:** Sistema prisional (766), Autorização de residência (681), Prestações sociais (589), Carreiras públicas (578) e Pensões (446).

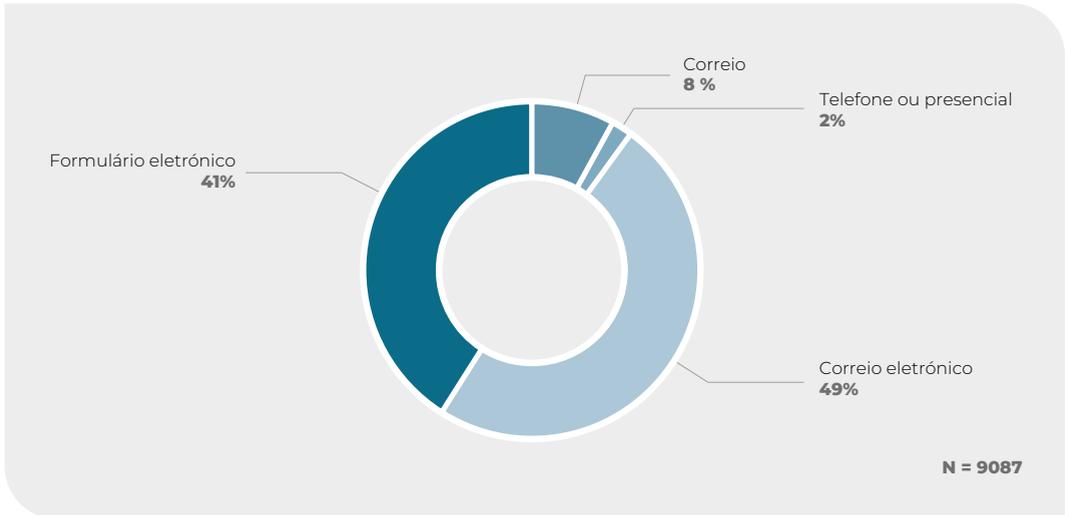
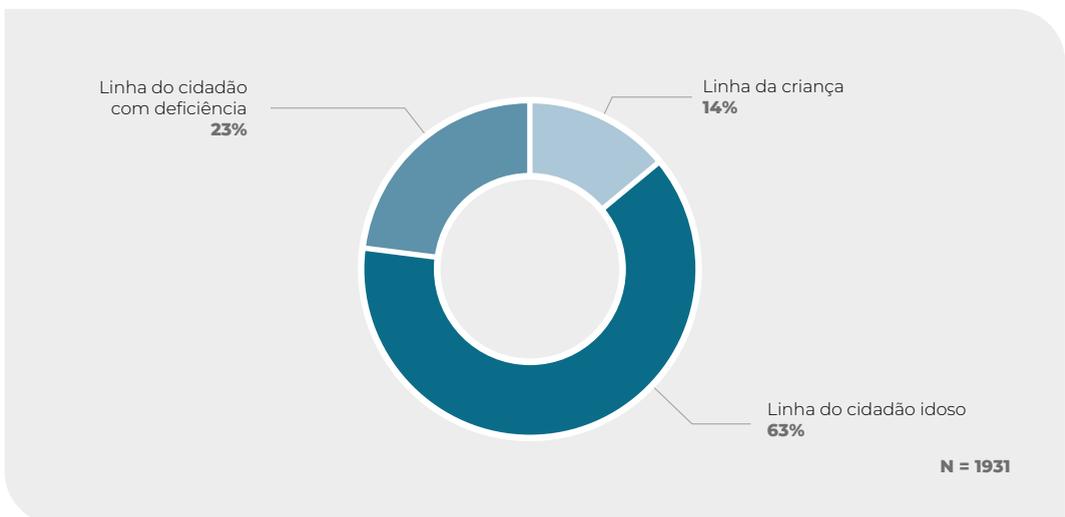
Ano	Atendimento presencial			
	Informação sobre processos	Outras informações	Queixas novas	Total
2022	135	124	113	<b>372</b>
2023	226	195	176	<b>597</b>
2024	359	251	204	<b>814</b>
<b>Variação 2023/2024</b>	59%	29%	16%	<b>36%</b>
<b>variação 2022/2024</b>	166%	102%	81%	<b>119%</b>

Ano	Atendimento telefónico (Linha geral)			
	Informação sobre processos	Outras informações	Queixas novas	Total
2022	5723	1645	6	<b>7374</b>
2023	4838	1424	12	<b>6274</b>
2024	3916	660	13	<b>4589</b>
<b>Variação 2023/2024</b>	-19%	-54%	8%	<b>-27%</b>
<b>variação 2022/2024</b>	-32%	-60%	117%	<b>-38%</b>

Ano	Atendimento telefónico (Linha Azul)			
	Informação sobre processos	Outras informações	Queixas novas	Total
2022	426	729	82	<b>1237</b>
2023	264	524	66	<b>854</b>
2024	352	409	58	<b>819</b>
<b>Variação 2023/2024</b>	33%	-22%	-12%	<b>-4%</b>
<b>Variação 2023/2024</b>	-17%	-44%	-29%	<b>-34%</b>

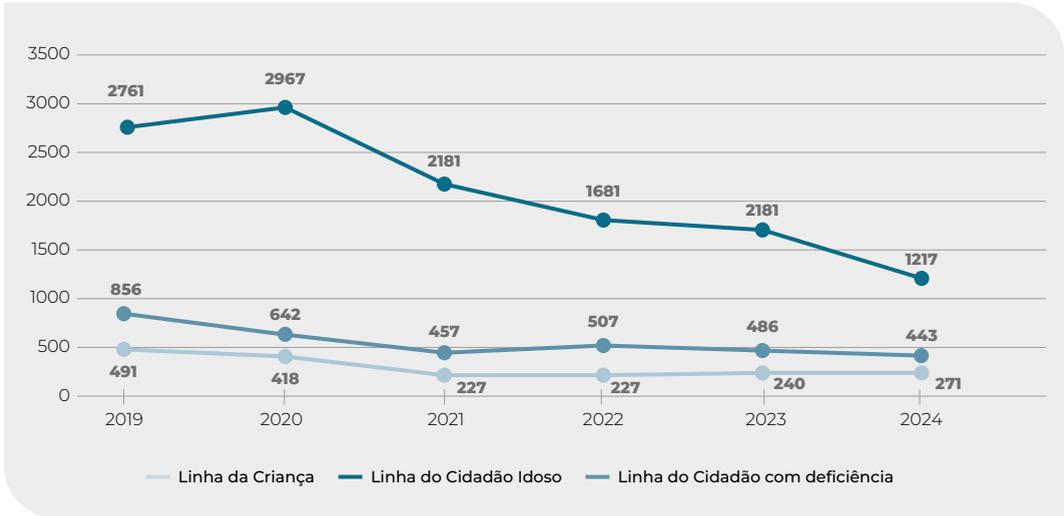
Total de cidadãos reclusos atendidos	
Linha Azul	
2022	<b>1169</b>
2023	<b>823</b>
2024	<b>781</b>
Variação 2023/2024	<b>-5%</b>
Variação 2022/2024	<b>-33%</b>

**Estabelecimentos Prisionais com maior número de chamadas:** EP de Paços de Ferreira (170), EP de Sintra (78) e EP de Pinheiro da Cruz (59).  
**Assuntos mais frequentes:** Saúde (126), Transferência (55) e Integridade Física e Psicológica (46).

**Gráfico 3****MODO DE APRESENTAÇÃO DAS QUEIXAS INSTRUÍDAS E DAS APRECIACÕES LIMINARES****Gráfico 4****DISTRIBUIÇÃO DAS CHAMADAS PELAS LINHAS TELEFÓNICAS ESPECIALIZADAS**

**Gráfico 5**

**LINHAS TELEFÓNICAS ESPECIALIZADAS: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE CHAMADAS**



**Gráfico 6**

**LINHAS TELEFÓNICAS ESPECIALIZADAS: MEIO DE CONHECIMENTO**

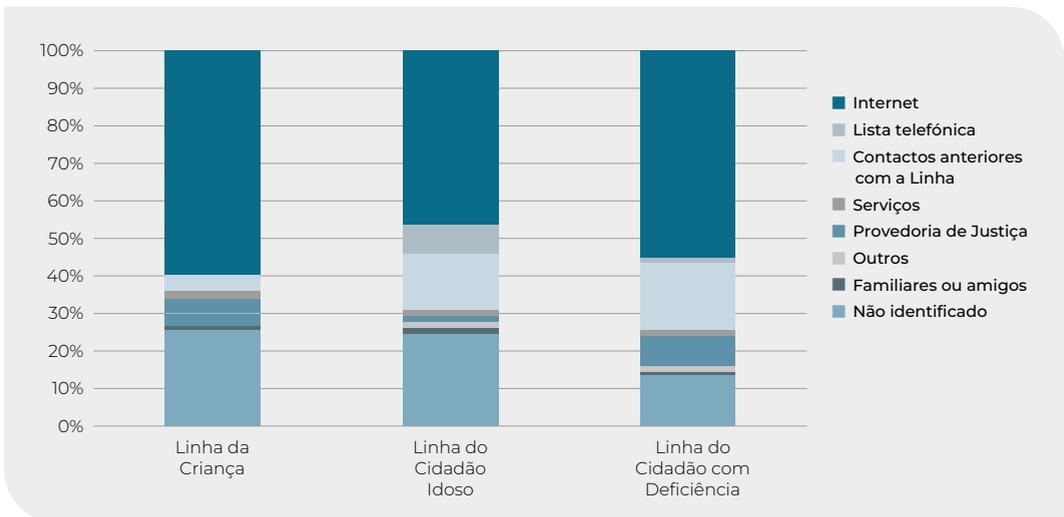


Gráfico 7

## LINHAS TELEFÔNICAS ESPECIALIZADAS: RELAÇÃO DO CHAMADOR COM O INTERESSADO

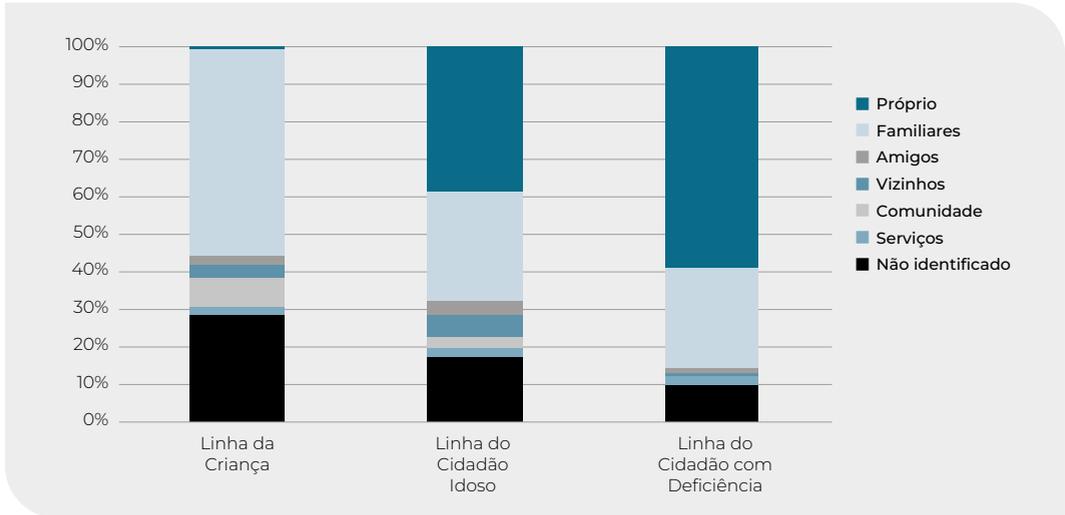
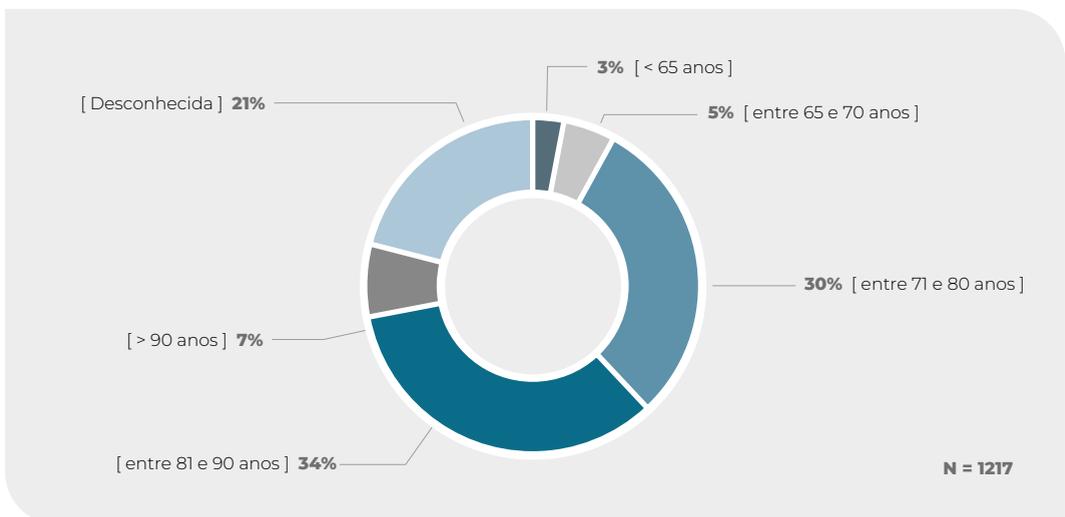


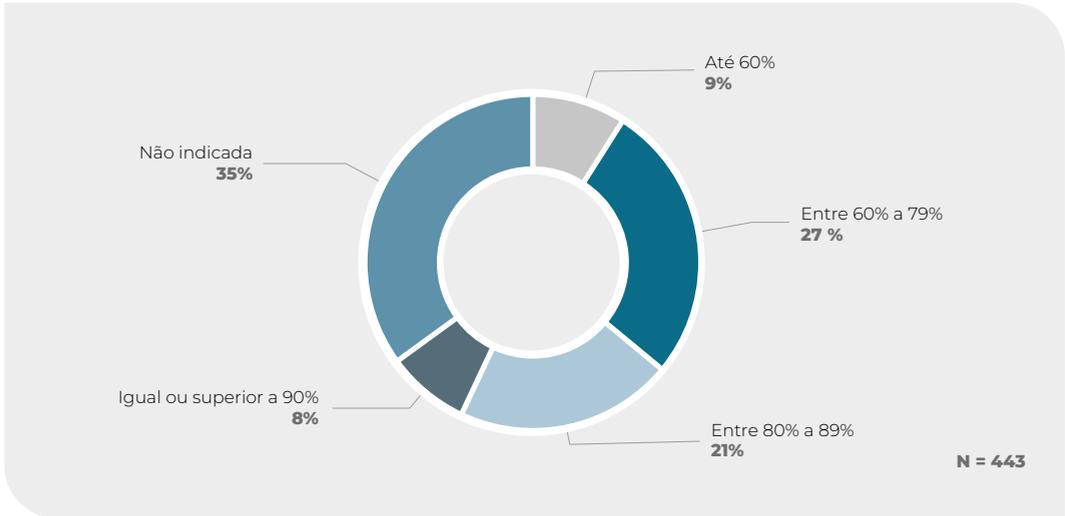
Gráfico 8

## LINHA DO CIDADÃO IDOSO: IDADE DOS INTERESSADOS



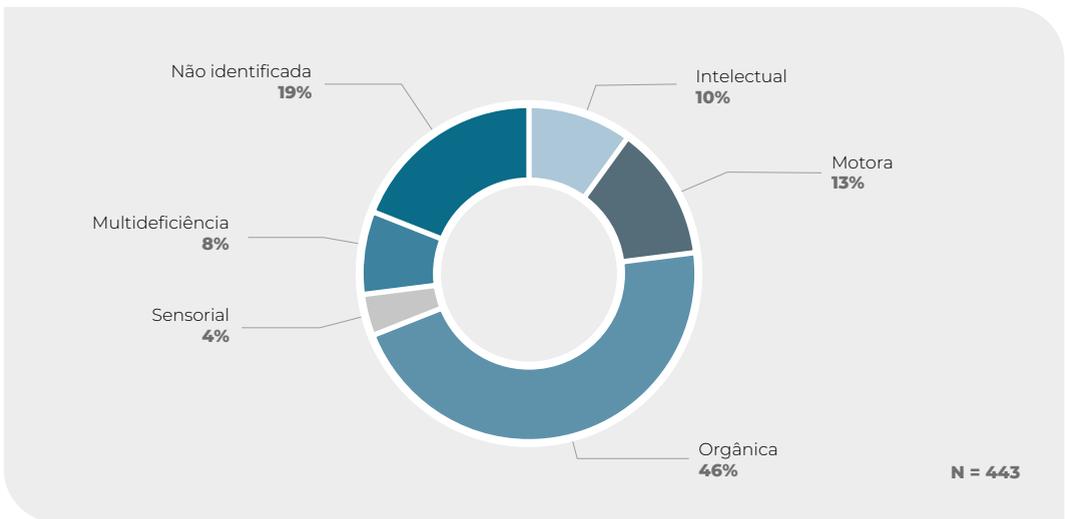
**Gráfico 9**

**LINHA DO CIDADÃO COM DEFICIÊNCIA: GRAU DE INCAPACIDADE**



**Gráfico 10**

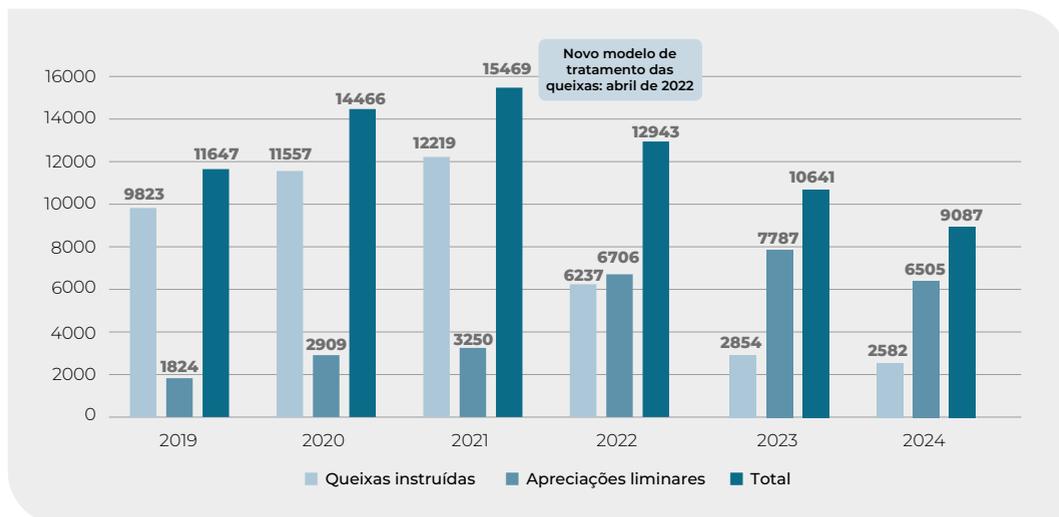
**LINHA DO CIDADÃO COM DEFICIÊNCIA: ÁREAS**



2

**Gráfico 11**

**EVOLUÇÃO DAS QUEIXAS INSTRUÍDAS E DAS APRECIACÕES LIMINARES**



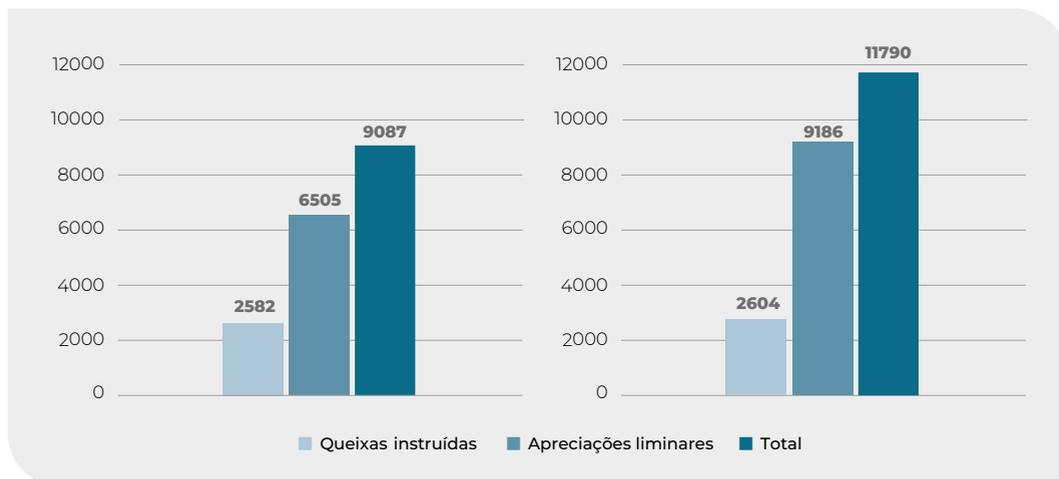
**Gráfico 12-A**

**Gráfico 12-B**

**QUEIXAS INSTRUÍDAS E APRECIACÕES LIMINARES ENTRADAS EM 2024**

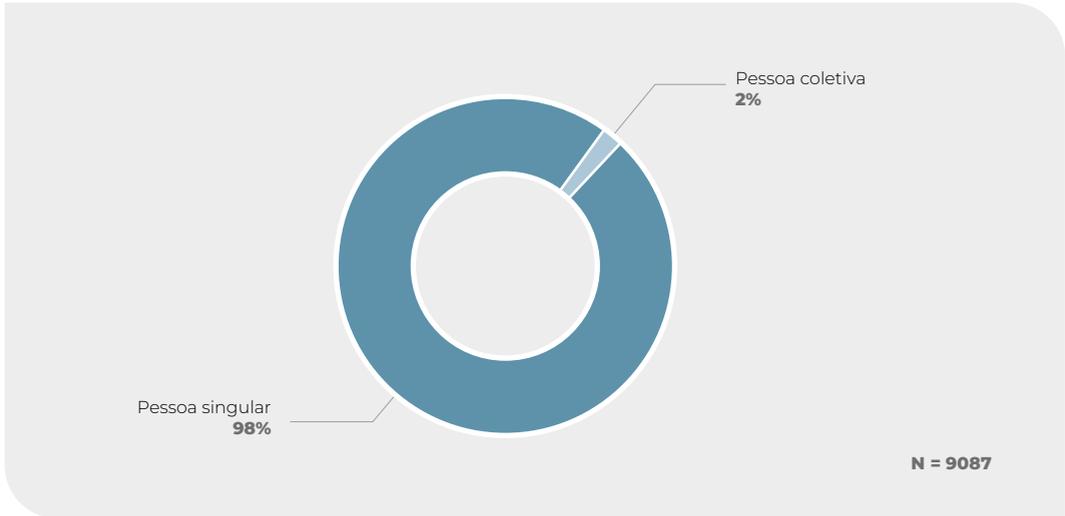
2024 – NÚMERO DE PROCEDIMENTOS

2024 – NÚMERO DE QUEIXOSOS



**Gráfico 13**

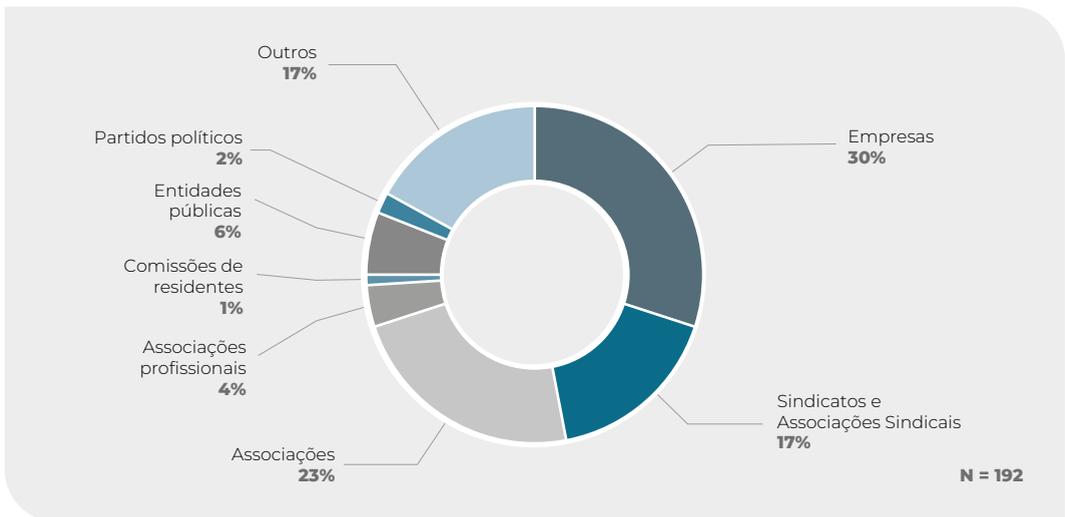
**QUEIXAS: PESSOAS COLETIVAS / PESSOAS SINGULARES\***



\* Inclui queixas instruídas e apreciações.

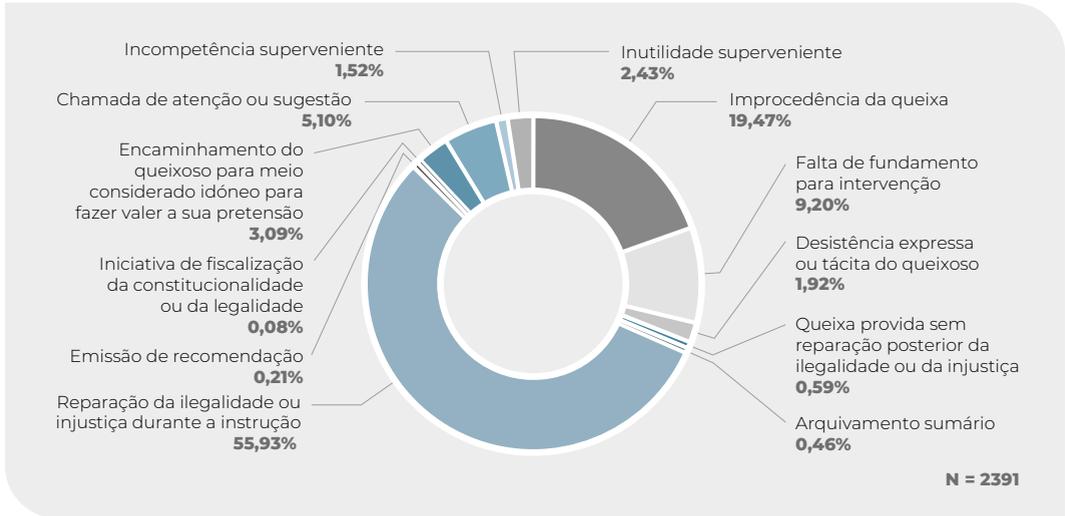
**Gráfico 14**

**TIPO DE PESSOA COLETIVA QUEIXOSA**



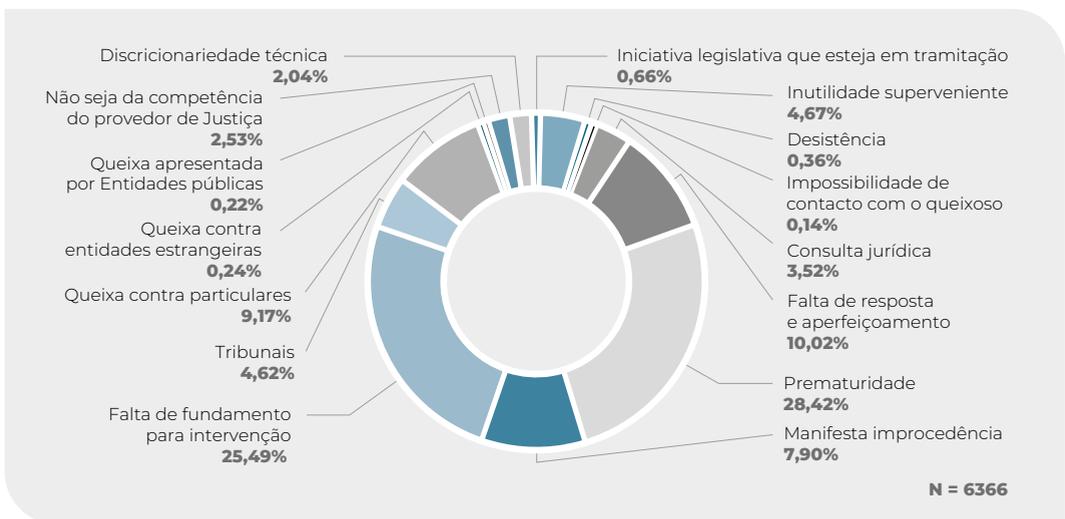
**Gráfico 15**

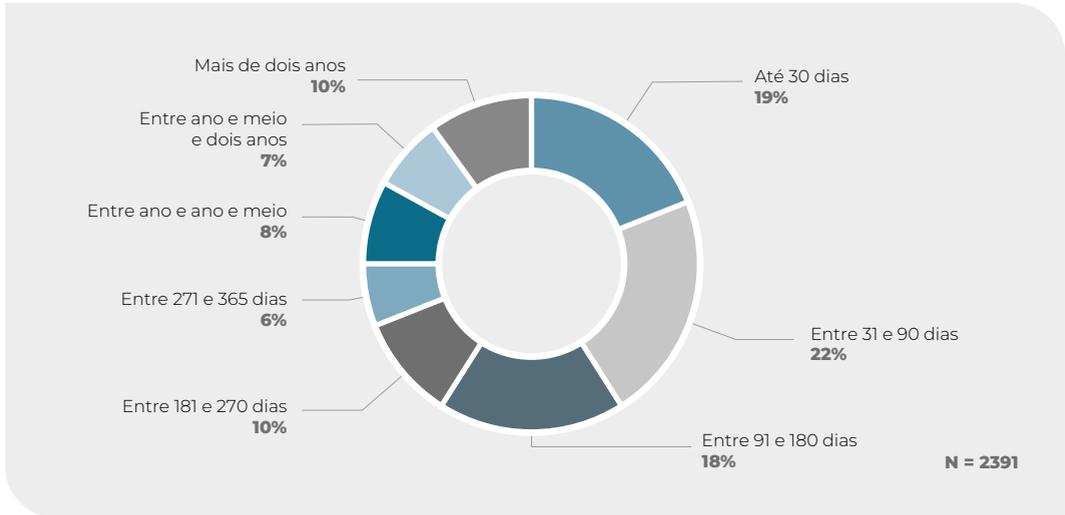
**MOTIVOS DE ARQUIVAMENTO EM 2024: QUEIXAS INSTRUÍDAS**



**Gráfico 16**

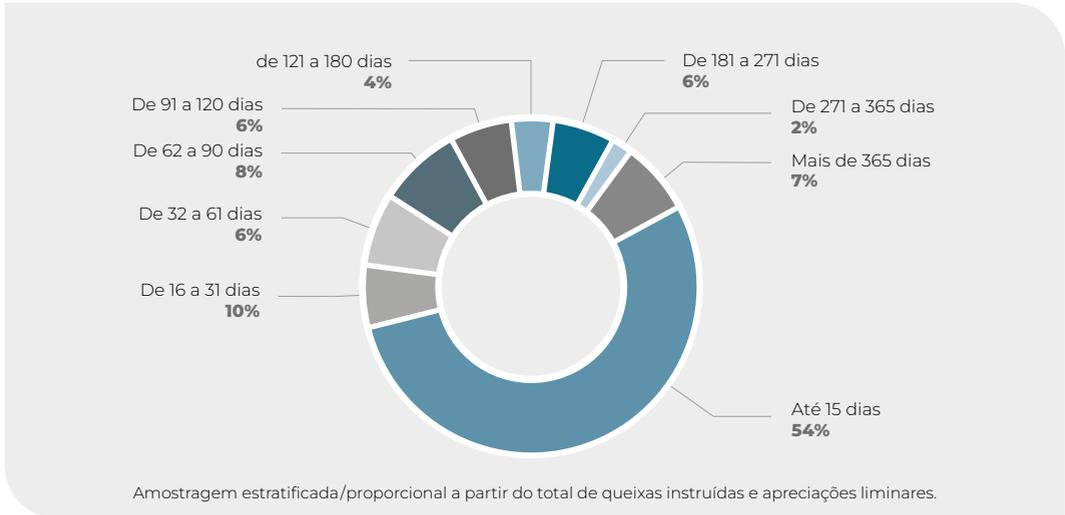
**MOTIVOS DE ARQUIVAMENTO EM 2024: APRECIACÕES LIMINARES**



**Gráfico 17****DURAÇÃO DAS QUEIXAS INSTRUÍDAS QUE FORAM ARQUIVADAS EM 2024**

**Gráfico 18**

**TEMPO DE RESPOSTA GLOBAL DA PROVIDORIA DE JUSTIÇA EM 2024**



Pela primeira vez desde a criação da Unidade de Triagem (em abril de 2022), foi possível fazer uma avaliação do impacto desta reestruturação no tempo de resposta global da Provedoria ao cidadão.

Os resultados que se apresentam correspondem à análise do intervalo de tempo decorrido entre o recebimento da queixa e a prestação de resposta, feita por amostra estratificada proporcional das queixas instruídas e das apreciações liminares.

Para a totalidade dos processos findos em 2024, a duração média foi de 81,4 dias, variando entre um mínimo de resposta no próprio dia e um máximo de 970 dias, sendo que metade dos processos teve uma duração de até 12,5 dias.

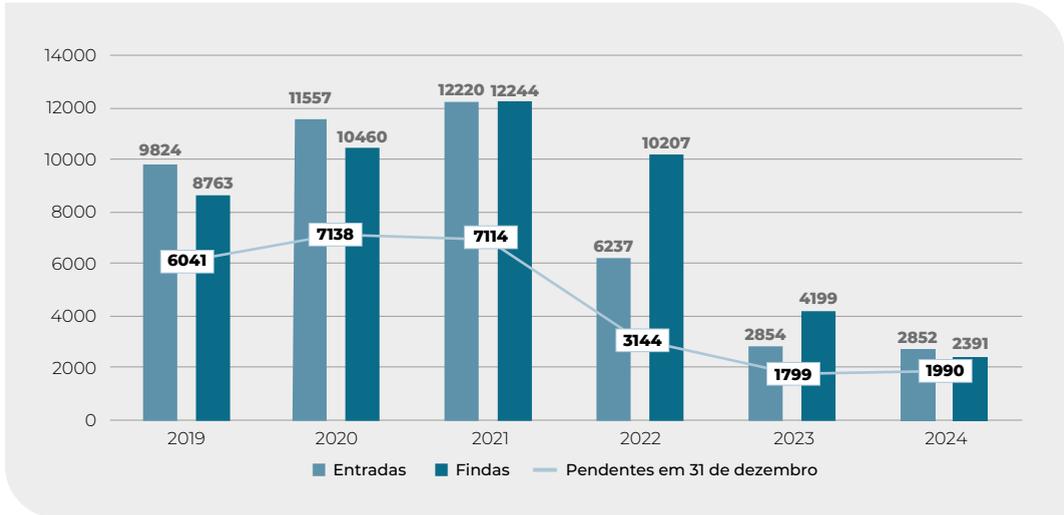
No caso das queixas instruídas, a duração média dos processos foi de 203,4 dias, variando entre um mínimo de arquivamento no próprio dia de submissão da queixa e um máximo de 970 dias, sendo que metade das queixas teve uma duração de até 118 dias. Com um nível de confiança de 95%, podemos afirmar que a duração média das queixas instruídas se encontra entre 161,73 e 245,00 dias. Cerca de um quarto das queixas instruídas teve resolução em até mês e meio.

No que se refere às apreciações liminares, a duração média foi de 35,9 dias, sendo que metade dos processos foi resolvida até 6 dias de calendário, variando entre uma resolução no próprio dia da receção do pedido de apoio e um máximo de 401 dias. Com um nível de confiança de 95%, podemos afirmar que a duração média dos processos de apreciação liminar se encontra entre 27,11 e 44,65 dias. Cerca de um terço destes processos teve uma resolução em até 2 dias.

Esta análise foi realizada pela Doutora Cláudia Urbano, Professora auxiliar convidada na NOVA FCSH e investigadora integrada no CICS.NOVA.

## Gráfico 19

## QUEIXAS INSTRUÍDAS: ENTRADAS, FUNDAS E PENDENTES EM 31 DE DEZEMBRO



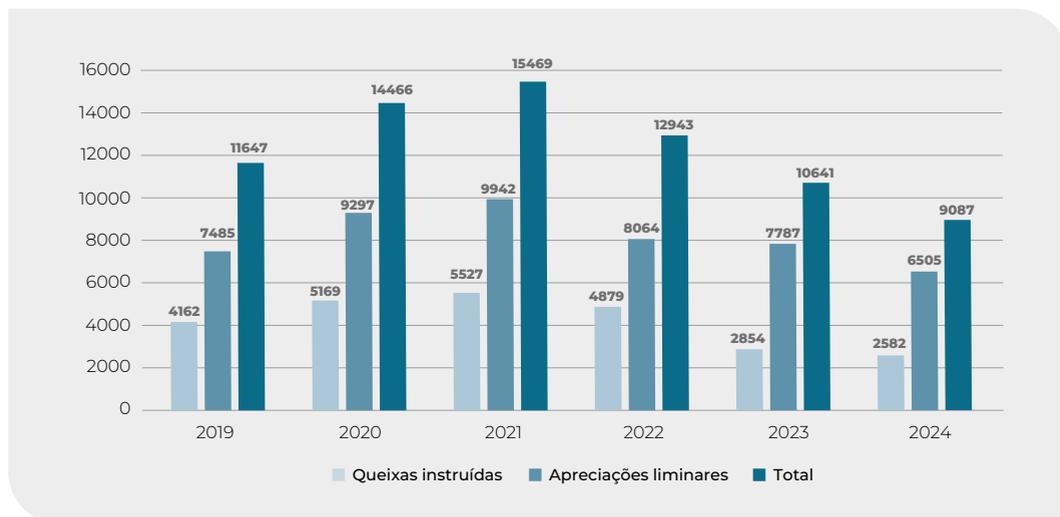
## Tabela 2

## TRAMITAÇÃO DAS QUEIXAS INSTRUÍDAS (POR ANO DE ENTRADA)

Ano	Procedimentos transitados/abertos	Procedimentos arquivados	Pendente em 31/12/2024
2017	1	1	0
2018	1	1	0
2019	7	5	2
2020	41	17	24
2021	147	77	70
2022	535	335	200
2023	1067	672	395
2024	2582	1283	1299
<b>Total</b>	<b>4381</b>	<b>2391</b>	<b>1990</b>

## Gráfico 20

### EVOLUÇÃO DAS QUEIXAS INSTRUÍDAS E DAS APRECIACÕES LIMINARES\*



\* Simulação da aplicação do modelo de tratamento adotado em abril de 2022 a esse ano e anteriores.

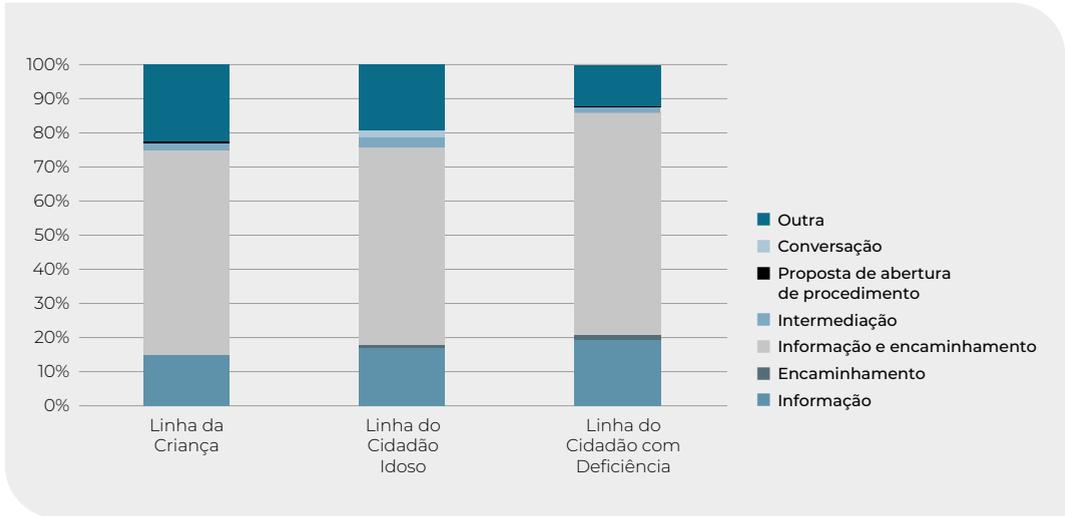
Em 11 de abril de 2022 entrou em funcionamento um **novo modelo de tratamento das queixas**, como referido no Relatório desse ano.

Assim sendo, impedida a comparação direta entre os dados de 2022 (e dos anos seguintes) com os dos anos antecedentes, apresenta-se uma estimativa retrospectiva do que poderia ter ocorrido caso este novo modelo já fosse praticado.

Para isso, aplicou-se um fator de correção com base na proporção entre as queixas instruídas e casos de apreciação liminar. Contou-se, para este efeito, com o apoio do Instituto Nacional de Estatística.

Gráfico 21

LINHAS TELEFÓNICAS ESPECIALIZADAS: ATUAÇÃO



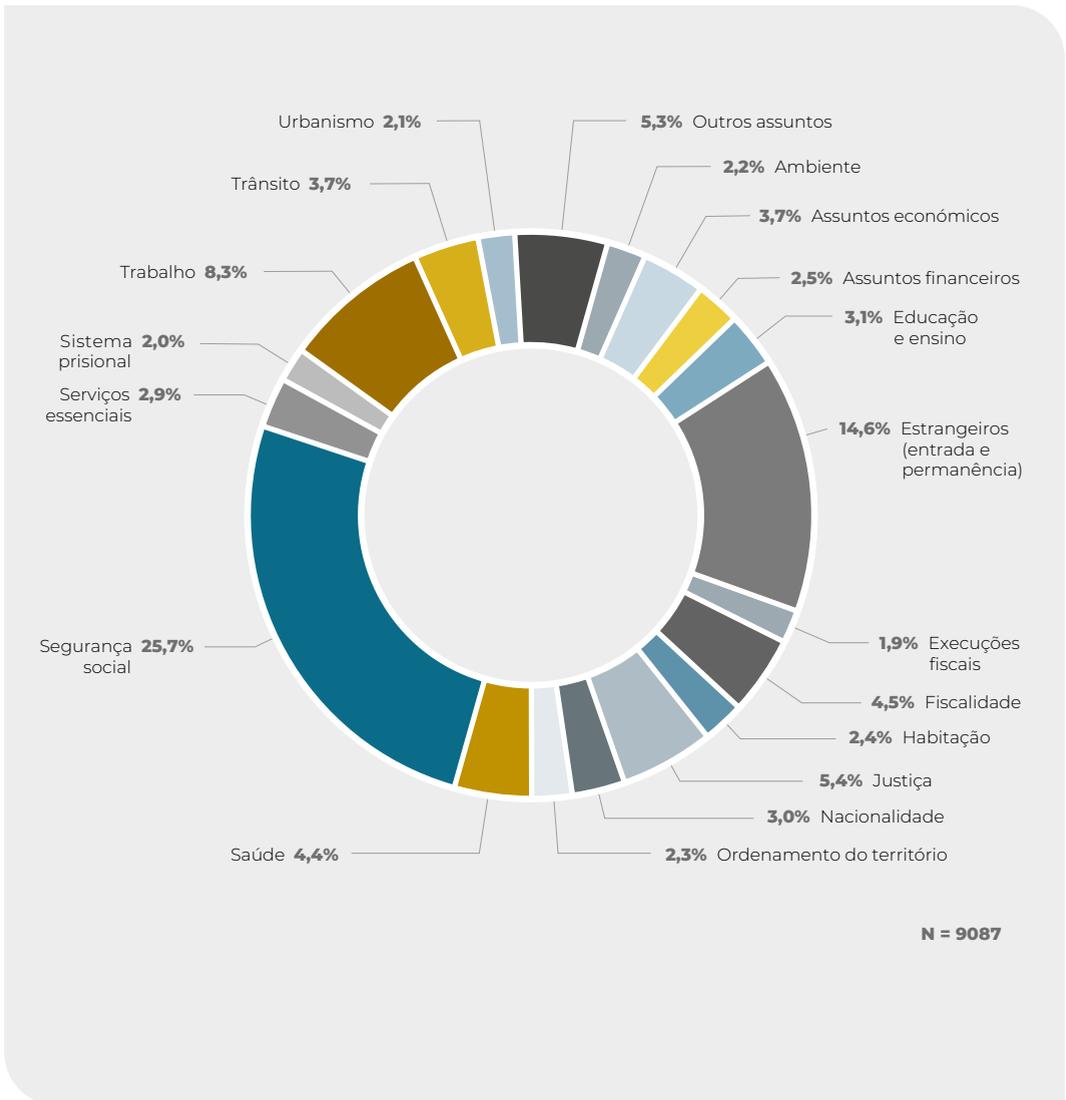


3

**Gráfico 22-A**

**TEMAS: QUEIXAS INSTRUÍDAS E APRECIÇÕES LIMINARES ENTRADAS EM 2024**

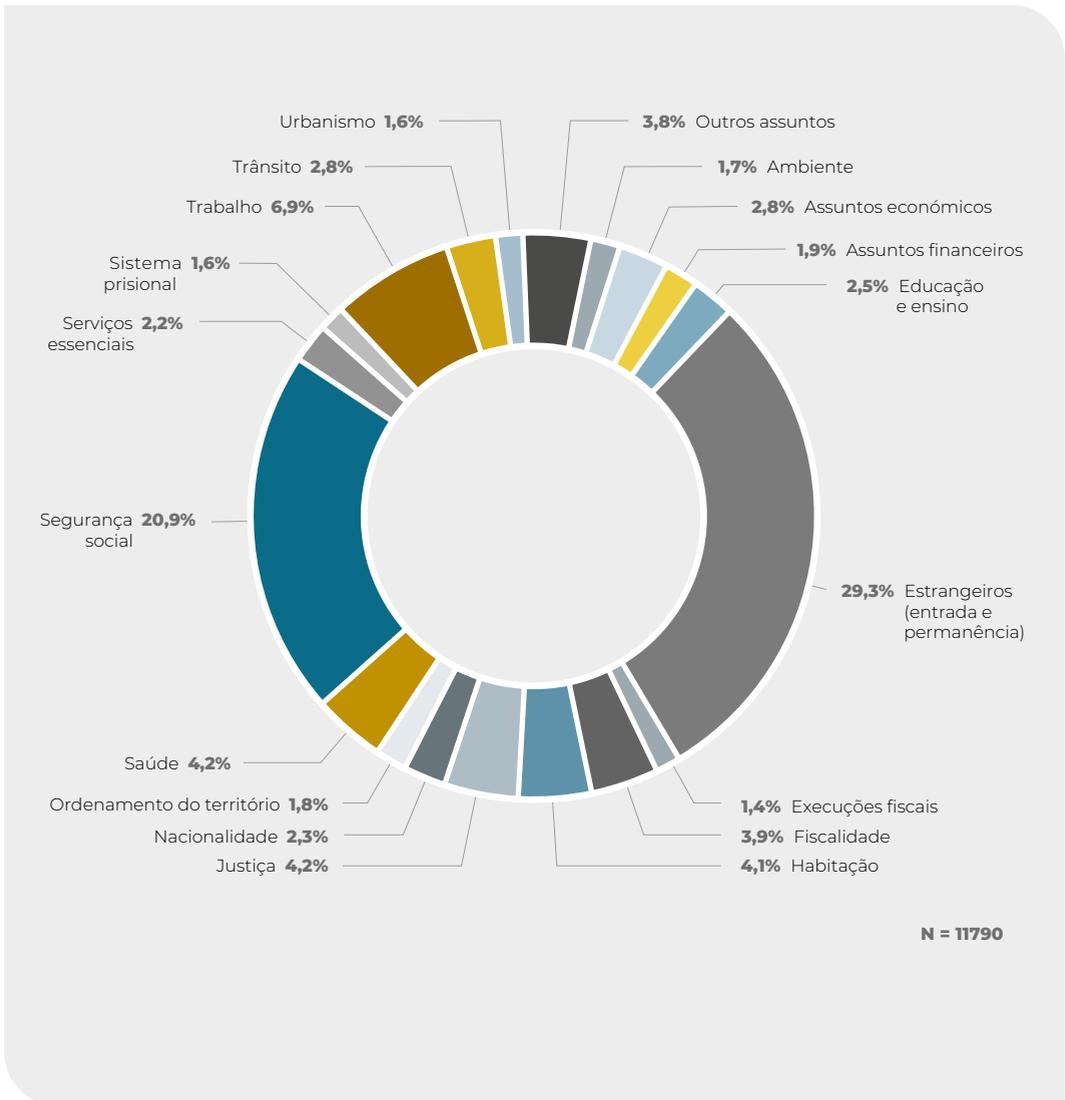
**POR NÚMERO DE PROCEDIMENTOS**



**Gráfico 22-B**

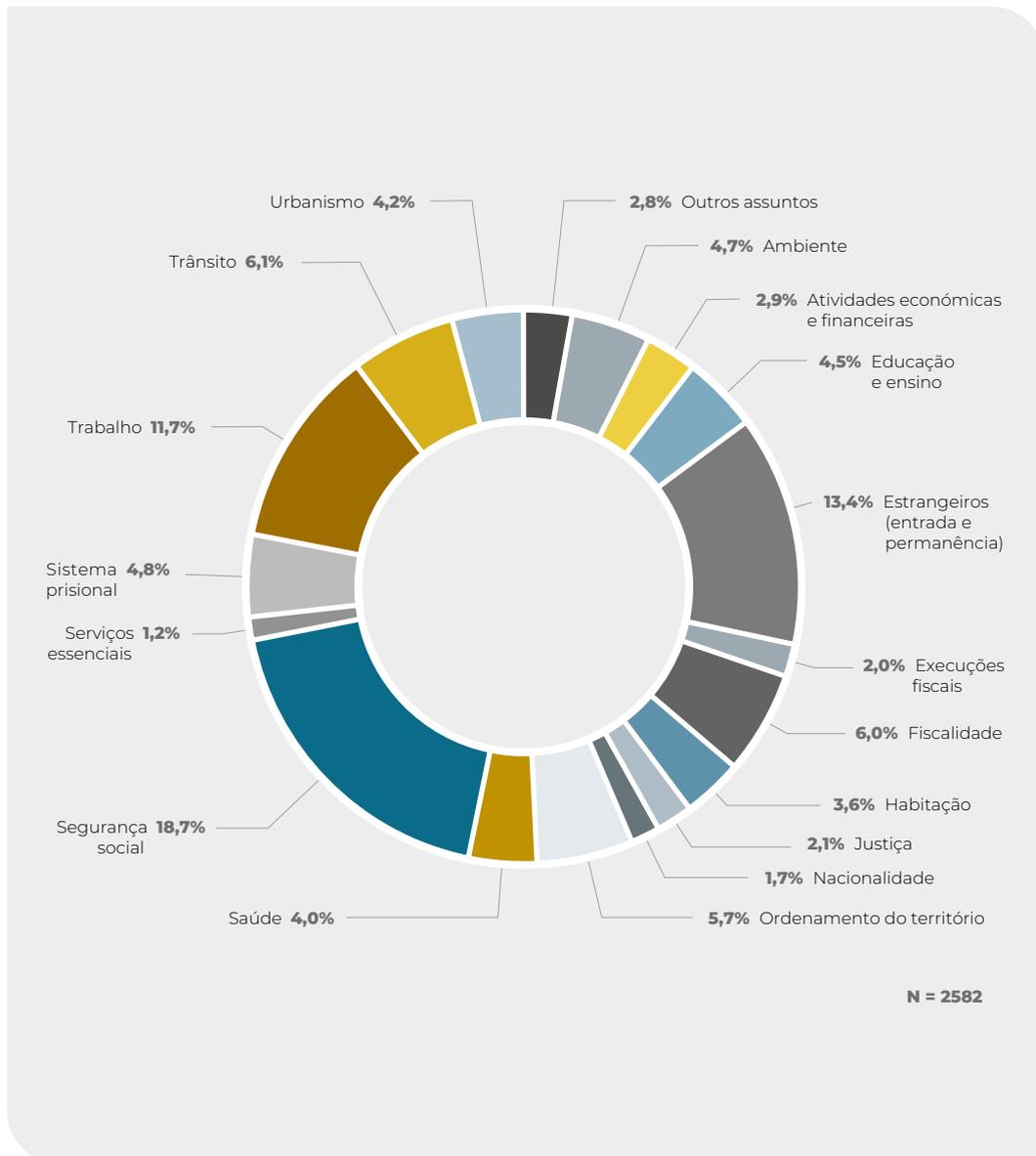
**TEMAS: QUEIXAS INSTRUÍDAS E APRECIACÕES LIMINARES ENTRADAS EM 2024**

**POR NÚMERO DE QUEIXOSOS**



**Gráfico 23**

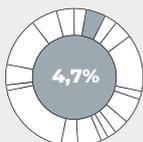
**TEMAS: QUEIXAS INSTRUÍDAS ENTRADAS EM 2024**



TEMAS DAS QUEIXAS INSTRUÍDAS - DESAGREGADOS

Gráfico 23-A

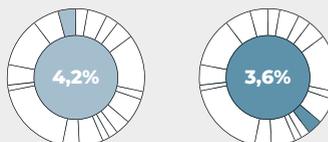
AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS



Floresta	8
Produtos inflamáveis, tóxicos e explosivos	1
Resíduos hídricos	2
Resíduos e efluentes	1
Ruído	53
Salubridade	8
Fundos e apoios	47
Outros	1
<b>TOTAL</b>	<b>121</b>

Gráfico 23-B

URBANISMO E HABITAÇÃO

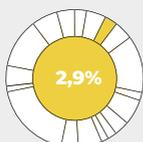


Edificação	56
Conservação e reabilitação de edifícios	13
Utilização de edificações	10
Loteamento e obras de urbanização	10
Outros - Urbanismo	19
<b>TOTAL</b>	<b>108</b>

Habitação social	34
Propriedade horizontal	1
Fundos e apoios	49
Outros - Habitação	8
<b>TOTAL</b>	<b>92</b>

Gráfico 23-C

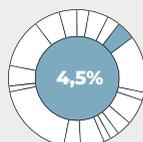
ATIVIDADE ECONÓMICA E FINANCEIRA



Banca	9
Comércio e serviços	1
Fiscalização	5
Fundos e apoios	15
Seguros	1
Transportes	25
Viagens e turismo	5
Outros	15
<b>TOTAL</b>	<b>76</b>

Gráfico 23-D

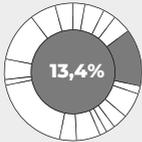
EDUCAÇÃO E ENSINO



Educação pré-escolar	6
Ensino Básico - 1.º ciclo	24
Ensino Básico - 2.º e 3.º ciclos	24
Ensino Secundário	18
Ensino Superior	32
Outros	11
<b>TOTAL</b>	<b>115</b>

**Gráfico 23-E**

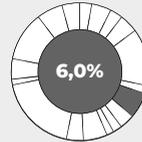
**ESTRANGEIROS – ENTRADA E PERMANÊNCIA**



Proteção internacional	73
Concessão de autorização de residência	60
Concessão de autorização de residência sem visto	82
Renovação de autorização de residência	74
Reagrupamento familiar	34
Cidadãos da União e familiares	3
Vistos	8
Outros	12
<b>TOTAL</b>	<b>346</b>

**Gráfico 23-F**

**FISCALIDADE E EXECUÇÕES FISCAIS**

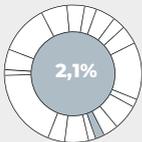


Benefícios fiscais	20
Direitos aduaneiros e desalfandegamento	3
Infrações fiscais	2
IRS	54
IVA	11
Obrigações acessórias	3
Reclamações, impugnações e recursos	3
Taxas de portagem	5
Tributação automóvel	4
Tributação de património e Imposto de Selo	40
Outros	9
<b>TOTAL</b>	<b>154</b>

<b>Execuções fiscais</b>	<b>52</b>
--------------------------	-----------

**Gráfico 23-G**

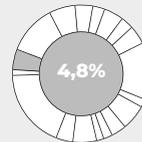
**JUSTIÇA**



Atrasos processuais – Jurisdição administrativa e fiscal	1
Atrasos processuais – outros	3
Acesso ao Direito	13
Crianças e jovens em perigo	3
Vítimas	2
Registo Civil	3
Registo – outros	19
Outros	10
<b>TOTAL</b>	<b>54</b>

**Gráfico 23-H**

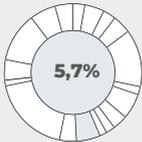
**SISTEMA PRISIONAL**



Alimentação	1
Alojamento	5
Contactos com o exterior	14
Ocupação	4
Organização do estabelecimento	18
Regime de execução da pena	1
Saúde	33
Degurança e disciplina	13
Transferência	9
Violência	9
Visitas	10
Outros direitos fundamentais	5
Outros	3
<b>TOTAL</b>	<b>125</b>

Gráfico 23-I

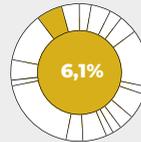
## ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO



Avaliação de impacto ambiental	2
Instrumentos de gestão territorial	4
Infraestruturas, equipamentos e tráfego urbano	59
Infraestruturas rodoviárias e ferroviárias	57
Expropriação por utilidade pública	3
Servidões administrativas	7
Cemitérios	6
Zonas verdes	6
Outros	3
<b>TOTAL</b>	<b>147</b>

Gráfico 23-J

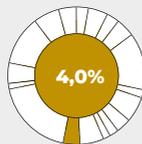
## TRÂNSITO



Sinalização e ordenamento rodoviário	14
Contraordenações	47
Habilitação para a condução	61
Outros	35
<b>TOTAL</b>	<b>157</b>

Gráfico 23-K

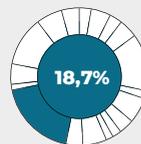
## SAÚDE



SNS – Acesso	23
SNS – Prestação de cuidados	35
Subsistemas	12
Procedimentos administrativos	16
Fiscalização e regulação	1
Autoridade de Saúde	1
Medicamentos	4
Produtos de apoio	8
Socorro e transporte	1
Outros	2
<b>TOTAL</b>	<b>103</b>

Gráfico 23-L

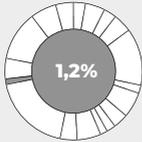
## SEGURANÇA SOCIAL



Contribuições, quotizações, dívidas e restituições	89
CSI, RSI, ação social e produtos de apoio	12
Deficiência, dependência, incapacidade/invalidez	65
Desemprego	47
Doença	26
Parentalidade e prestações familiares	37
Pensões de velhice (antecipadas, unificadas e outras)	145
Prestações por morte	22
Serviços e estabelecimentos sociais	6
Outras prestações sociais	34
<b>TOTAL</b>	<b>483</b>

**Gráfico 23-M**

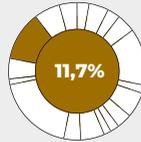
**SERVIÇOS ESSENCIAIS**



Água	15
Correios	4
Eletricidade e Gás	6
Internet	1
Resíduos e saneamento	5
Outros	1
<b>TOTAL</b>	<b>32</b>

**Gráfico 23-N**

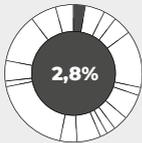
**TRABALHO**



Acidentes de trabalho	13
Avaliação do desempenho	31
Cargos dirigentes	4
Carreira	36
Doenças profissionais	1
Emprego	11
Formação profissional	2
Mobilidade e cedência	11
Prestação do trabalho	24
Proteção da parentalidade	8
Recrutamento	48
Relações coletivas de trabalho	1
Remunerações	48
Outros pagamentos	18
Vínculo	28
Outros	17
<b>TOTAL</b>	<b>301</b>

**Gráfico 23-O**

**OUTROS ASSUNTOS**



Acesso à informação	5
Cultura e lazeres	16
Liberdade de profissão	6
Nacionalidade	43
Ordens profissionais	19
Participação política e cívica	3
Proteção de dados	2
Segurança Interna	6
Direitos, Liberdades e Garantias – outras questões	8
Diversos	8
<b>TOTAL</b>	<b>116</b>

Gráfico 24

**LINHA DA CRIANÇA: TEMAS DAS CHAMADAS**

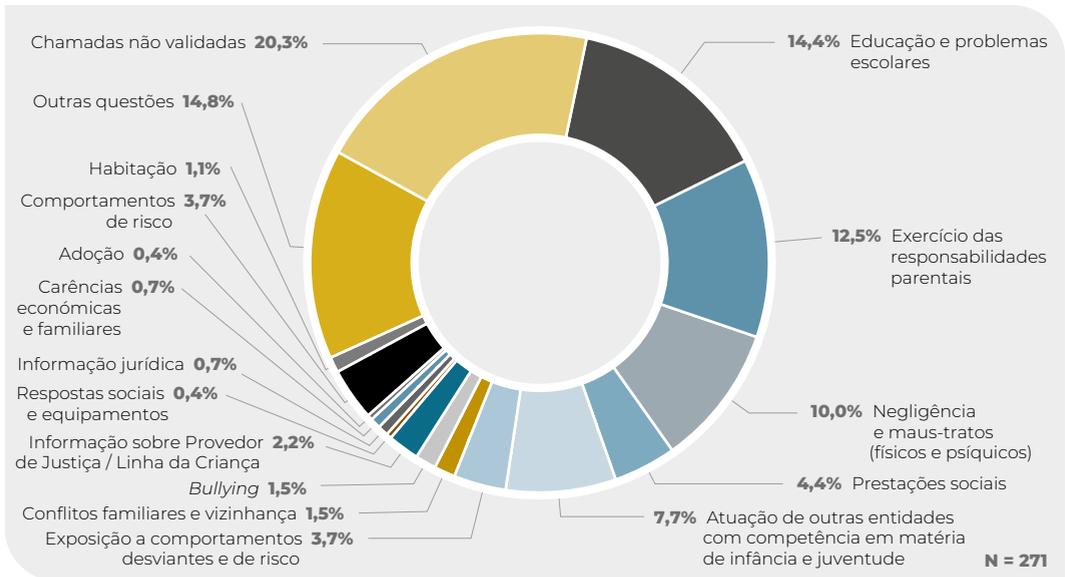
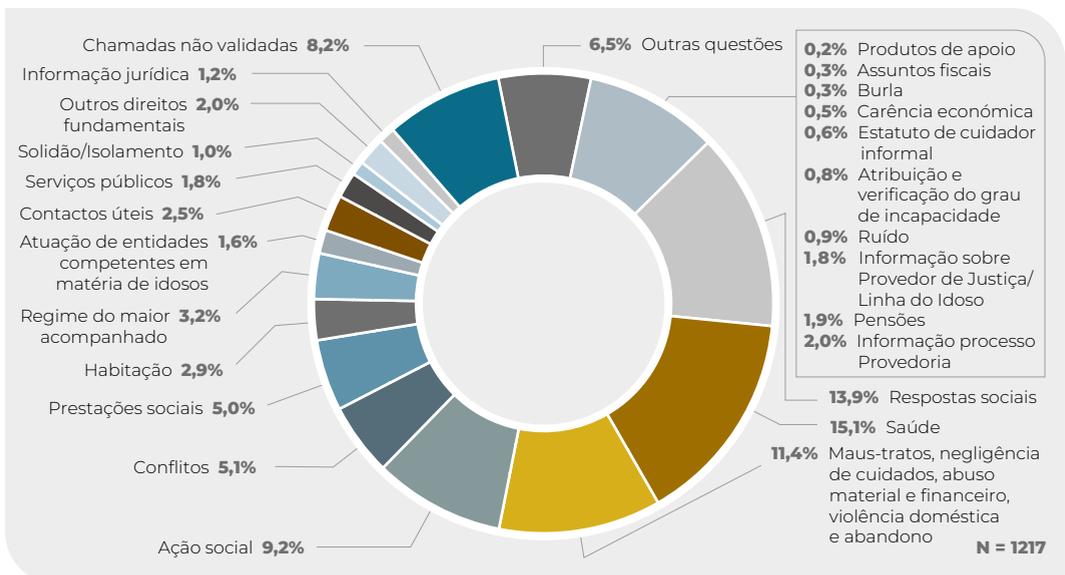


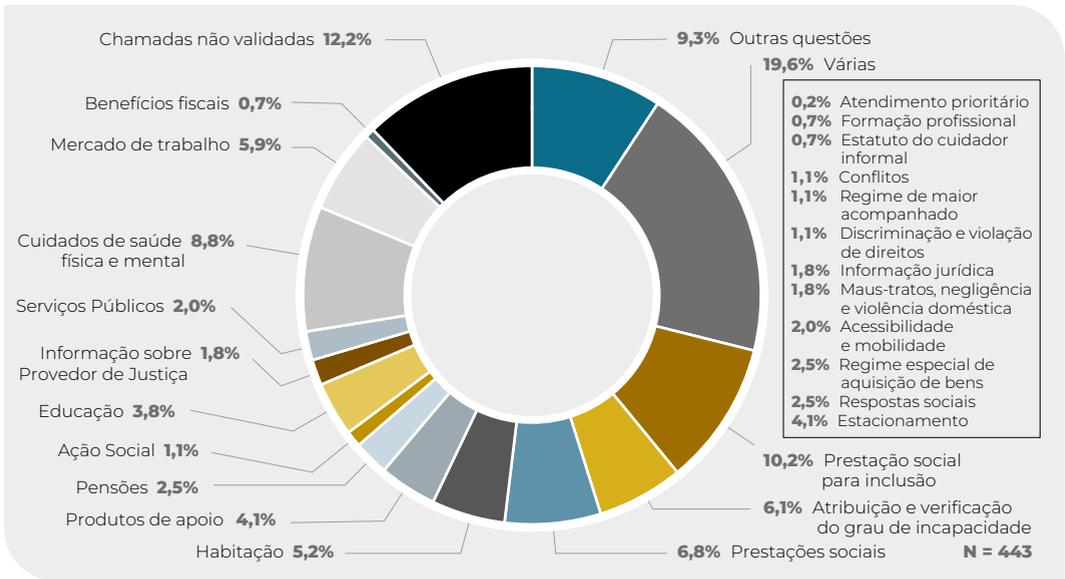
Gráfico 25

**LINHA DO CIDADÃO IDOSO: TEMAS DAS CHAMADAS**



**Gráfico 26**

**LINHA DO CIDADÃO COM DEFICIÊNCIA: TEMAS DAS CHAMADAS**



# **PRINCIPAIS SIGLAS E ABREVIATURAS**

IV



- ACDH** – Alto Comissariado para os Direitos Humanos
- AMA** – Agência para a Modernização Administrativa
- AIMA** – Agência para a Integração, Migrações e Asilo
- AMIM** – Atestado Médico de Incapacidade Multiuso
- ANSR** – Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária
- AOM** – Associação de *Ombudsmen* do Mediterrâneo
- ASE** – Ação Social Escolar
- ASF** – Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões
- AT** – Autoridade Tributária e Aduaneira
- CADA** – Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos
- CCDR** – Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional
- CDH** – Conselho de Direitos Humanos
- CGA** – Caixa Geral de Aposentações
- CEPMPL** – Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade
- CNDH** – Comissão Nacional para os Direitos Humanos
- CNP** – Centro Nacional de Pensões
- CPA** – Código de Procedimento Administrativo
- CPLP** – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
- CRP** – Constituição da República Portuguesa
- DGAV** – Direção-Geral da Alimentação e Veterinária
- DGEstE** – Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares
- DGT** – Direção-Geral do Território
- DGRSP** – Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais
- ENNHRI** – Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos
- ERSAR** – Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos
- FIO** – Federação Ibero-americana de *Ombudsperson*
- FRA** – Agência Europeia de Direitos Fundamentais

**CANHRI** – Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos

**GNR** – Guarda Nacional Republicana

**ICNF** – Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas

**IEFP** – Instituto do Emprego e Formação Profissional

**IGFEJ** – Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça

**IGFSS** – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

**IHRU** – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

**IMT** – Instituto da Mobilidade e dos Transportes

**INR** – Instituto Nacional para a Reabilitação

**IOI** – Instituto Internacional de *Ombudsman*

**IPDJ** – Instituto Português do Desporto e Juventude

**IRS** – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

**ISS** – Instituto da Segurança Social

**NIF** – Número de Identificação Fiscal

**NISS** – Número de Identificação de Segurança Social

**PSI** – Prestação Social para a Inclusão

**PSP** – Polícia de Segurança Pública

**RGEP** – Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais

**RGPD** – Regulamento Geral de Proteção de Dados

**RSI** – Rendimento Social de Inserção

**SAPA** – Sistema de Atribuição de Produtos de Apoio

**SGIFR** – Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais

**SNS** – Serviço Nacional de Saúde



