



PROVEDOR DE JUSTIÇA

PROVEDOR DE JUSTIÇA

INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

RELATÓRIO À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
2025



PROVEDOR DE JUSTIÇA

INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

RELATÓRIO À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
2025

Relatório à Assembleia da República – 2025

Edição: Provedor de Justiça

Revisão: Divisão de Biblioteca, Documentação e Arquivo

Design: Luís Borges | Nastintas

Tiragem: 260 exemplares

Depósito legal: 93089/95

ISSN: 0872-9263

Como contactar o Provedor de Justiça:

Tel.: 213 926 600

provedor@provedor-jus.pt

www.provedor-jus.pt



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 2025.

ÍNDICE

PRINCIPAIS ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS	9
APRESENTAÇÃO	13
I. RAZÃO DE ORDEM E SEQUÊNCIA	19
1. O CIDADÃO PERANTE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NOS 50 ANOS DA CONSTITUIÇÃO	21
2. EM ESPECIAL, A CONSTÂNCIA DA ATENÇÃO A CRIANÇAS E JOVENS	35
II. O PROVEDOR DE JUSTIÇA COMO INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS	49
1. PROMOÇÃO E DIVULGAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E DA INSTITUIÇÃO	53
2. O SISTEMA INTERNACIONAL E REGIONAL DE PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS	58
3. ORGANIZAÇÕES E REDES INTERNACIONAIS DE INDH	62
4. COLABORAÇÃO COM INSTITUIÇÕES CONGÉNERES	66
III. FOCOS TEMÁTICOS	67
1. AMBIENTE E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	69
1.1. Edifícios sustentáveis	69
1.2. Assimetrias no acesso a água potável e saneamento	72
1.3. Manutenção de equipamentos públicos	74
1.4. Controlo do ruído	75
2. CIDADANIA	78
2.1. Início da vida ativa e apoios à autonomização dos jovens	78
2.2. Pedidos de nacionalidade portuguesa e pendências no IRN	83
3. CIDADÃOS ESTRANGEIROS EM PORTUGAL	86
3.1. Subsistência de problemas no desempenho da AIMA	86
3.2. Entrada de menores não acompanhados em território nacional: garantias procedimentais	90

4. ECONOMIA E CONSUMO	92
4.1. Regularização de veículos provenientes de outros Estados-Membros da União Europeia	92
4.2. Direitos dos consumidores e cobrança indevida de taxa	94
4.3. Afixação de publicidade	96
5. EDUCAÇÃO E CULTURA	99
5.1. Organização administrativa na área da educação	99
5.2. Acesso ao lazer e cultura de pessoas com deficiência	101
6. FISCALIDADE	103
6.1. Taxas das autarquias locais	103
6.2. Reconhecimento da prescrição de créditos públicos	105
7. HABITAÇÃO E URBANISMO	108
7.1. Proteção dos direitos dos inquilinos	108
7.2. Habitação e proteção da vulnerabilidade	109
7.3. Demolições e realojamentos	112
8. JUSTIÇA E SEGURANÇA INTERNA	114
8.1. Grau de exigência da fundamentação da ação policial	114
8.2. Canais de alerta e sinalização do tráfico e exploração de seres humanos	115
9. SISTEMA PRISIONAL E REINSERÇÃO SOCIAL	116
9.1. Greve dos guardas prisionais e condições de reclusão	116
9.2. Execução da pena de prisão em regime de segurança	121
9.3. Acesso a mecanismos de proteção social	121
10. TRABALHO	125
10.1. Assédio em contexto laboral no setor público	125
10.2. Reestruturações orgânicas e reflexos nas relações laborais	127
IV. INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA	131
A PROVIDORIA EM 2025 – ALGUNS NÚMEROS	133
1. SOLICITAÇÕES APRESENTADAS	135
2. FLUXOS DE TRATAMENTO	143
3. DESAGREGAÇÃO TEMÁTICA	153

PRINCIPAIS ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS

SIGLA OU ABREVIATURA	SIGNIFICADO
ACDH	Alto Comissariado para os Direitos Humanos
AGSE	Agência para a Gestão do Sistema Educativo
AIMA	Agência para a Integração, Migrações e Asilo
AMA	Agência para a Modernização Administrativa
ANSR	Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária
AOM	Associação de <i>Ombudsmen</i> do Mediterrâneo
ARTE	Agência para a Reforma Tecnológica do Estado
ASF	Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
CCDR	Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CDH	Conselho de Direitos Humanos
CEPMPL	Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CNDH	Comissão Nacional para os Direitos Humanos
CNP	Centro Nacional de Pensões
CPA	Código de Procedimento Administrativo
CPCJ	Comissão de Proteção de Crianças e Jovens
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGE	Direção-Geral da Educação
DGES	Direção-Geral do Ensino Superior
DGRSP	Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais
DGT	Direção-Geral do Território
EduQA	Instituto de Educação, Qualidade e Avaliação
ENNHRI	Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos
ENO	Rede Europeia de Provedores de Justiça
ERSAR	Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos
FIO	Federação Ibero-americana de <i>Ombudsperson</i>
FRA	Agência Europeia de Direitos Fundamentais
FRONTEX	Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira
GANHRI	Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos
ICNF	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IES	Instituto para o Ensino Superior
IGF	Inspeção Geral de Finanças

SIGLA OU ABREVIATURA	SIGNIFICADO
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
IMT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INDH	Instituição Nacional de Direitos Humanos
INR	Instituto Nacional para a Reabilitação
IOI	Instituto Internacional de <i>Ombudsman</i>
IPDJ	Instituto Português do Desporto e Juventude
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISS	Instituto da Segurança Social
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LADA	Lei de Acesso aos Documentos Administrativos
LTPF	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
Me-CDPD	Mecanismo Nacional de Monitorização da Implementação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência
MNP	Mecanismo Nacional de Prevenção
NIF	Número de Identificação Fiscal
NISS	Número de Identificação de Segurança Social
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
PAE+S 2023	Programa de Apoio a Edifícios Mais Sustentáveis 2023
PdJ	Provedor de Justiça
PSI	Prestação Social para a Inclusão
PSP	Polícia de Segurança Pública
RGEF	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
SIS	Sistema de Informação Schengen
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SSD	Segurança Social Direta
TEDH	Tribunal Europeu dos Direitos Humanos
ULS	Unidade Local de Saúde
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

APRESENTAÇÃO

1. Como decorre do Estatuto do Provedor de Justiça, este órgão do Estado independente apresenta anualmente à Assembleia da República um relatório da sua atividade, anotando as iniciativas tomadas, as queixas recebidas, as diligências efetuadas e os resultados obtidos.

Tendo sido eleita pela Assembleia da República a 3 de julho de 2026 e tomado posse no dia 15 desse mês, tenho a honra de fazer a apresentação do relatório da atividade do Provedor de Justiça relativa ao ano de 2025. A atividade objeto de relato é aquela que, apesar de não ter sido por mim conduzida, foi efetivamente desenvolvida pelo órgão Provedor de Justiça, importando, nessa medida, assegurar o pleno cumprimento do dever de prestação de contas perante o Parlamento.

2. Em 2025, 15 342 cidadãos apresentaram queixa ao Provedor de Justiça (que compara com 11 790 no ano anterior). Em ano marcado por um longo período de vacatura do cargo, o aumento do número de queixosos é um indicador do enraizamento da Instituição na comunidade, fator absolutamente determinante para que a falta de titular não tivesse afastado os cidadãos do recurso ao Provedor de Justiça na defesa dos seus direitos contra atos ou omissões dos poderes públicos.

O funcionamento da Provedoria de Justiça foi plenamente assegurado, tendo a Instituição continuado a exercer as suas funções, instruindo as queixas recebidas, realizando diligências junto dos órgãos e agentes das entidades que se inserem no âmbito de atuação do Provedor de Justiça e comunicando aos queixosos e às entidades visadas os resultados alcançados.

Foi possível manter a relação institucional com os órgãos de soberania, cumprindo destacar a colaboração com a Assembleia da República, nos termos estatutariamente previstos, designadamente por via da emissão de parecer sobre iniciativas legislativas e da participação nos trabalhos das comissões parlamentares, sempre que solicitado. Assinale-se ainda, nesse âmbito, a participação do Provedor de Justiça na reunião de trabalho sobre o sistema de Justiça, promovida pelo Senhor Presidente da Assembleia da República, que reuniu representantes do Governo, grupos parlamentares e responsáveis de diversas entidades do setor, com o objetivo de identificar pontos de convergência prioritários com vista a um melhor funcionamento do sistema de Justiça.

No exercício deste ato de prestação de contas relativo ao ano de 2025, importa registar que, durante o período de vacatura do cargo, importantes competências do Provedor de Justiça não puderam ser exercidas. É o caso da competência para dirigir recomendações em sentido estrito (alíneas *a*) e *b*) do n.º do artigo 20.º do Estatuto), bem como da competência para requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade de normas, nos termos do n.º 1 e alínea *d*) do n.º 2 do artigo 281.º da Constituição (n.º 3 do artigo 20.º do Estatuto) e a apreciação e verificação da

inconstitucionalidade por omissão, nos termos do n.º 1 do artigo 283.º da Constituição (n.º 4 do artigo 20.º do Estatuto). Tendo em conta a função de *mediador* do Provedor de Justiça na arquitetura geral do sistema de controlo de constitucionalidade de normas – diferentemente de outros ordenamentos jurídicos, o nosso Direito não confere aos cidadãos a possibilidade de acesso à justiça constitucional por intermédio das chamadas “queixas constitucionais” ou “recursos de amparo” –, o facto de essas competências não poderem ter sido exercidas por tão longo período constituiu uma anomalia assinalável no funcionamento dos mecanismos de equilíbrio de poderes constitucionalmente estabelecidos, o que se deixa assinalado, sublinhando a importância de se garantir que tal não se repete.

3. Como é consabido, por imposição legal (n.º 2 do artigo 23.º do Estatuto do Provedor), a atividade do Provedor de Justiça enquanto Mecanismo Nacional de Prevenção é objeto de relatório autónomo. Tal não significa, porém, que o exercício desse mandato específico do Provedor de Justiça, decorrente de obrigações internacionais assumidas pelo Estado português, constitua uma atuação inteiramente separada do resto da instituição. De facto, por definição, e tendo em conta que se trata de um órgão de titularidade singular, *toda a atuação do Provedor de Justiça forma uma indivisível unidade*, o que implica a integração harmoniosa dos múltiplos mandatos que lhe são hoje conferidos.

É essa unidade da atuação do Provedor que se exprime também na organização do presente relatório anual à Assembleia da República.

4. Assim, à semelhança do que vem sendo feito em anos anteriores, partindo da informação recolhida nas queixas recebidas contra diferentes entidades e serviços da Administração Pública, a **Parte I** identifica, com preocupações sistémicas, um **problema geral**. No ano em que se comemora o Cinquentenário da Constituição da República de 1976, entendeu-se, neste âmbito, dirigir a atenção para a concreta forma pela qual se relaciona a **Administração Pública com o cidadão**, assinalando-se práticas de má ou deficiente administração que comprometem regras básicas de funcionamento dos serviços, inclusivamente no que respeita ao respeito pelas garantias procedimentais dos administrados.

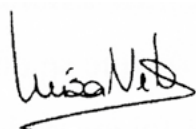
Esta parte inclui ainda **um tema em destaque** que se propõe dar conta **da ampla e sempre constante intervenção do Provedor de Justiça na área das crianças e dos seus direitos**, que ocorre de forma integrada e mobiliza as várias dimensões do seu mandato: *Ombudsman*, Instituição Nacional de Direitos Humanos e Mecanismo Nacional de Prevenção.

5. A **Parte II** sintetiza a atividade desenvolvida pelo Provedor de Justiça enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos que convoca uma perspetiva multinível e acentua a multifuncionalidade dos direitos na “arena global”. A sua missão ultrapassa, assim, a esfera administrativa, contribuindo para uma visão transversal do impacto estrutural dos direitos fundamentais como estrutura de transformação, no acesso, na proteção, na participação e na aprendizagem pública.

O exercício deste mandato, quer no plano das relações entabuladas com instituições congéneres, quer no plano da participação do Provedor nos sistemas internacional e regional de direitos humanos, quer no estrito âmbito doméstico, é feito em plena harmonia com a restante atividade do Provedor de que se dá nota *infra*. Numa ótica de reforço de proximidade e presença, o ano de 2025 foi marcado por iniciativas de abertura ao público em geral das portas da sede do Provedor de Justiça: quer em diálogo com outras entidades, quer para partilha de reflexões resultantes da sua missão, houve assim oportunidade de receber cidadãos, crianças e jovens, e profissionais marcantes da justiça, ação social, saúde mental e áreas conexas.

6. A **Parte III** oferece uma apresentação por matérias objeto de apreciação no ano em referência, em vários sectores nos quais se desenvolve a ação da Administração. Trata--se de uma seleção criteriosa de **temas analisados** em que, também a partir de uma exposição sucinta do tratamento de queixas nos casos concretos, se procuram identificar problemas relativamente aos quais a intervenção do Provedor, não se esgotando na resolução de cada caso, procurou contribuir para o aperfeiçoamento da ação administrativa. A abrangência e diversidade dos temas analisados, que vão desde o *ambiente e ordenamento do território* até às questões de *cidadania* ou *trabalho*, passando pela *fiscalidade* ou por questões de *justiça e segurança interna*, exprime a amplitude do mandato do Provedor de Justiça. Note-se que, excecionalmente, este ano não se examina neste capítulo, de forma autónoma, a ação da segurança social. Tal não significa que se lhe atribua menor relevância – como, aliás, demonstram os exemplos dados, neste campo, na abordagem ao problema geral ‘*O cidadão perante a Administração Pública nos 50 anos da Constituição*’, designadamente a propósito das garantias procedimentais dos administrados –; a não inclusão, como tema autónomo, da segurança social assenta na necessidade de maior estudo e acompanhamento das recentes alterações legislativas no regime não contributivo, justificando-se, assim, a opção de revisitar este tema já com informação sobre as implicações das novas regras no quotidiano dos cidadãos.

7. Finalmente, e necessariamente, a **Parte IV** sustenta e ilustra o exposto na recolha de dados.



Luísa Neto

Provedora de Justiça

RAZÃO DE ORDEM E SEQUÊNCIA

I

RAZÃO DE ORDEM E SEQUÊNCIA |

1. O CIDADÃO PERANTE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NOS 50 ANOS DA CONSTITUIÇÃO

No ano do 50.º aniversário da Constituição da República Portuguesa, e partindo da informação recolhida nas queixas recebidas, o Provedor de Justiça propôs-se olhar a **atual efetividade do estatuto constitucional dos cidadãos na sua relação com a Administração**.

É que o Provedor de Justiça, o PdJ tal como definido no artigo 23.º da Constituição, destinatário de um direito de petição e queixa qualificado, o PdJ cuja atividade é independente dos meios gratuitos e contenciosos previstos na Constituição e nas leis, o PdJ como órgão independente não é um acaso. É uma instituição. E uma instituição recorde-se, no sentido preciso do termo, é uma necessidade, uma ideia que vive e perdura sempre no meio social.

A celebração dos 50 anos da Provedoria de Justiça em Portugal no ano em que se assinala não apenas esta longevidade institucional, mas também a sua natureza pioneira no contexto democrático português. Com efeito, a figura do Provedor de Justiça foi criada em 1975, na sequência do processo de revolução democrática de 1974, surgindo assim antes mesmo da Constituição da República Portuguesa de 1976, que veio posteriormente a recebê-la. Esta antecedência revela a centralidade atribuída, desde os primeiros momentos da democracia, à proteção informal, não jurisdicional dos cidadãos face à Administração Pública que *visa sempre a prossecução do interesse público, mas sempre no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos*.

A coesão, inovação e participação no serviço público não é mero adorno de um regime democrático: devem ser consideradas as recomendações e propostas razoáveis para o tornar atual, efetivo e eficiente, tendo em conta que à satisfação das necessidades básicas se contrapõem hoje novas e atuais exigências.

A atividade do Provedor de Justiça, que implica análise de uma larga paleta de pretensões relativas a direitos e interesses legalmente protegidos, faculta contacto privilegiado para essa nobilíssima missão de contacto com os cidadãos, com múltiplos atos e interações que se inscrevem nas *garantias procedimentais dos cidadãos*.

Enquanto instituição especialmente vocacionada para o escrutínio da atividade administrativa do Estado, a sua missão não se circunscreve à legalidade material ou substantiva do que se decide. É objeto de análise o *processo* que conduz à formação da decisão administrativa, quer quanto a cada situação concreta que chega através de queixa, quer no plano do que, extraído desse material, permite uma visão abrangente e transversal sobre o funcionamento do Estado e dos serviços públicos.

O procedimento administrativo, isto é, de acordo com a definição legal, a "sucessão ordenada de atos e formalidades relativos à formação, manifestação e execução da vontade dos órgãos da Administração Pública"¹ encerra uma dimensão dignificatória que importa sublinhar. É um instrumento de realização de equilíbrios, um espaço administrativo de composição de interesses que prossegue a paz jurídica. É através dele que é definido o posicionamento dos particulares perante a Administração e desta perante aqueles. O Estado de direito é, também, um Estado procedimental.

Cabe na presente data, sem pôr em causa o caminho percorrido na concretização efetiva dos direitos e garantias dos administrados constitucionalmente consagrados, assinalar a persistência, em múltiplos setores da Administração, de **injustiças reiteradas no modo procedimental do agir administrativo**, bem como de uma preocupante **falta de assunção do papel garantístico do procedimento administrativo**, tudo o que põe em causa a aceitabilidade individual e social das decisões.

As queixas recebidas pelo Provedor de Justiça revelam práticas de **falta de fundamentação**, de **falta de notificação de decisões**, de **desconsideração pelo direito à informação e pelo direito à audiência prévia**².

Por outro lado, no âmbito dos recém-criados procedimentos desmaterializados, que permitem ganhos significativos de eficiência e são apresentados como sinónimo de simplificação, celeridade e conveniência, deteta-se uma tendência frequente e grave para a **derrogação de garantias estruturantes do procedimento administrativo**. Porventura surpreendentemente, uma vez que estão em causa garantias noutros planos não só inquestionadas como consolidadas, tem-se assistido neste novo campo a uma obliteração de regras e princípios que corporizam o estatuto constitucional do cidadão na sua relação com a Administração³.

1 Ex vi do n.º 1 do artigo 1.º do CPA.

2 No Relatório do ano passado, este problema foi especificamente apontado à atuação da Segurança Social no âmbito dos procedimentos administrativos de anulação da atribuição de prestações sociais e na cobrança dos valores que considera indevidamente pagos. V. 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-cobradoras/>, e também o Relatório à Assembleia da República – 2024 (págs. 91-93), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2024/>. A Recomendação foi integralmente acatada, mas continuam a ser recebidas queixas que revelam a desconformidade da atuação da Segurança Social.

3 No Relatório à Assembleia da República – 2024 (pág. 77), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2024/>, sinalizaram-se, a propósito dos programas em matéria de habitação, decisões sem notificação aos interessados, sem fundamentação conhecida e sem possibilidade de participação no processo decisório.

Em vez de um procedimento em que o interessado, nos termos legais, é ouvido antes da decisão e é dela notificado no final, assiste-se agora a modos do agir administrativo que decorrem e terminam sem uma única interação com o cidadão⁴.

É também para esta **erosão digital de garantias procedimentais**, enquanto problema que, *transversal e reiteradamente*, tem vindo a ser constatado na atuação da Administração Pública que se pretende chamar a atenção, dando-se conta, ao longo do capítulo, de vários casos ilustrativos.

(i) **Quanto à geral atuação da Administração**, há uma série de *pressupostos de funcionamento* nos quais os cidadãos devem poder confiar, por lhe serem conaturais no desenho constitucional vigente.

50 anos volvidos sobre a Constituição de 1976, constataam-se casos de **desconsideração de deveres básicos de funcionamento dos serviços**, estabelecidos com vista a garantir a efetividade da legalidade administrativa. Para além dos reflexos nas posições jurídicas dos particulares, estas situações geram uma quebra de confiança na relação entre o cidadão e o Estado e na própria legitimidade do exercício do poder público.

Foram identificadas falhas em *pressupostos elementares* do funcionamento da Administração: conhecimento da lei; formalização das decisões dos órgãos colegiais; reconhecimento da representação por advogado; continuidade da atividade administrativa e inexigibilidade de documentos já na posse da Administração.

Constatou-se, por exemplo, a **inobservância da regra basilar de elaboração de atas das reuniões dos órgãos colegiais** – formalidade de que depende a eficácia das respetivas deliberações⁵. A falta de elaboração, aprovação e publicação de atas detetada em certa assembleia de freguesia verificava-se desde o início de 2024 e apenas foi regularizada em meados de outubro de 2025, na sequência da intervenção do Provedor de Justiça⁶.

⁴ Por exemplo, no Apoio Extraordinário à Renda, alguns cidadãos apenas tomam conhecimento de que correu um procedimento no seu interesse quando o valor do apoio é creditado na sua conta bancária (v. *infra*, pág. 25 e 30).

⁵ V. o artigo 34.º do CPA e os n.ºs 1 e 4 do artigo 57.º do regime jurídico das autarquias locais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

⁶ Invocou-se como motivo a escassez de recursos humanos nos serviços administrativos da freguesia. Para resolver a situação, a autarquia local decidiu pela contratação de serviço externo. Relevava também a limitação dos cidadãos ao acesso à informação administrativa, tanto mais grave quanto incide sobre documentos que permitem escrutinar o funcionamento de órgãos democraticamente eleitos. Sobre a dimensão da transparência administrativa a nível local, v. *Relatório à Assembleia da República – 2024* (pág. 48), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2024/>.

Foram também registadas situações de incumprimento da regra básica da representação voluntária e do regime geral das notificações segundo a qual, **tendo sido constituído mandatário num procedimento, é este o destinatário das notificações**⁷. Assim se verificou em procedimentos contraordenacionais rodoviários em que a Administração dirigiu as notificações diretamente aos arguidos, desconsiderando a representação⁸.

Também se tomou conhecimento de situações em que a Administração formulou **exigências impossíveis de cumprir, por falhas do próprio sistema normativo não conhecidas ou desconsideradas pelo serviço em causa**. Assim, foi recusada a intervenção de intérprete de língua gestual na prova teórica de condução de um cidadão surdo, por **lhe ter sido exigida certificação prevista na lei**. Tratava-se, porém, de previsão legal que nunca chegou a ser regulamentada e concretizada, o que tornava impossível o seu cumprimento, ou seja, a apresentação da certificação solicitada. Na sequência da intervenção do Provedor de Justiça junto do Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT), foi autorizada a repetição da prova, e foram emitidas orientações internas no sentido de se admitir como suficiente a apresentação do certificado de habilitações académicas do intérprete.

Refira-se também caso em que se constatou que, em contexto de transferência de competências entre entidades administrativas, **não tinha sido assegurada a continuidade da tramitação dos procedimentos** em curso, por se não ter transmitido a necessária informação para os novos organismos⁹.

O Provedor de Justiça deparou-se ainda com incumprimento da regra segundo a qual os cidadãos se encontram **dispensados da apresentação de documentos já existentes na posse da Administração Pública**¹⁰. Num dos casos apreciados, relativo ao reembolso de taxa moderadora por episódio de urgência, o hospital rejeitou o comprovativo de pagamento da taxa apresentado pelo utente, exigindo a apresentação do recibo original.

Estas lacunas na aplicação de regras consolidadas e incontestadas revelam uma preocupante desconsideração de deveres básicos de funcionamento dos serviços, que se julgava ter por adquiridos. O mesmo problema é detetável no modo como são encaradas as garantias procedimentais dos administrados.

⁷ V. n.º 1 do artigo 111.º do CPA. Note-se que o Tribunal Constitucional veio alargar ao defensor nomeado o regime legal previsto para o mandatário constituído, exigindo a notificação daquele no âmbito de procedimento para concessão de apoio judiciário requerido pelo defensor nomeado. Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 645/2025, de 10 de julho, disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/acordaos/20250645.html>.

⁸ V. *Relatório à Assembleia da República – 2024* (pág. 86), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2024/>.

⁹ Foi exposta ao Provedor de Justiça situação relativa a um pedido de parecer formulado por uma sociedade agrícola e encaminhado à então competente Direção Regional de Cultura do Norte. A competência para a emissão do parecer foi transferida para as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), na sequência da sua reestruturação. O processo deveria ter transitado para a CCDR Norte, mas verificou-se, no âmbito da instrução realizada pelo Provedor de Justiça, que tal não havia sido assegurado, o que obrigou a sociedade interessada à reapresentação integral da documentação. A falha na transmissão de processos no contexto de reorganizações administrativas pode redundar em atrasos significativos na apreciação e decisão de pedidos por razões exclusivamente imputáveis à Administração, com os correspondentes custos para os particulares e inclusivamente para o próprio interesse público.

¹⁰ V. n.º 1 do artigo 28.º-A do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril.

(ii) No campo das garantias procedimentais, destaca-se o **direito a ser notificado**: a notificação constitui uma comunicação *oficial e formal* que tem como objetivo essencial garantir a certeza jurídica da *cognoscibilidade* dos atos administrativos pelos destinatários. Para além da função informativa própria dos atos comunicativos, desempenha ainda função de integração de eficácia: só depois de notificado o ato se torna oponível ao interessado e apenas a partir desse momento começam a correr os prazos de impugnação.

Não obstante, continuam a chegar ao Provedor de Justiça situações em que **os particulares apenas tomam conhecimento da atuação administrativa quando confrontados com os seus efeitos concretos**. Assim sucedeu num caso apreciado, em que a segurança social cessou a atribuição de bonificação por deficiência a uma criança e exigiu à progenitora a restituição das prestações pagas durante cerca de um ano, com fundamento na falta de apresentação da prova anual da deficiência¹¹. A interessada relatou apenas ter tomado conhecimento da cessação quando deixou de receber a prestação e lhe foi comunicado o valor a restituir. Na sequência da intervenção do Provedor de Justiça¹², o Instituto da Segurança Social (ISS) admitiu *não conseguir demonstrar o cumprimento do dever de notificação* relativamente à decisão que qualificara a deficiência da criança como "não permanente", tendo anulado a dívida e retomado o pagamento da prestação.

Também no *Apoio Extraordinário à Renda*, alguns cidadãos apenas tomam conhecimento de que correu um procedimento no seu interesse quando o valor do apoio é creditado na sua conta bancária, inexistindo notificação da concessão ou não concessão¹³.

Identificou-se ainda **ausência de notificação** no âmbito da atividade da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) relativamente aos movimentos efetuados na conta-corrente de IVA dos sujeitos passivos¹⁴. Ao Provedor de Justiça foi reportada a *realização sistemática de movimentos naquelas contas sem qualquer notificação aos contribuintes*, incluindo situações em que créditos existentes em conta-corrente são utilizados para compensar valores de imposto apurados pela AT em liquidações oficiosas¹⁵. Constatou-se ainda que a AT não estava a notificar os sujeitos passivos das decisões sobre a *aceitação da inscrição no regime de reembolso mensal do IVA*¹⁶, atuação que foi corrigida após a intervenção do Provedor de Justiça.

11 A queixosa sustentava não lhe ser exigível essa prova pelo facto de o filho ser portador de uma deficiência permanente (v. n.º 3 do artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 133-B/97, de 30 de maio).

12 Conforme atrás mencionado, já na Recomendação n.º 2/B/2025, de 7 de maio, se tinha chamado a atenção para esta questão.

13 Acresce que, neste caso e no que respeita ao ano de 2023, foi apurado junto da AT que a medida de apoio não foi concedida a alguns cidadãos por força de despacho (Despacho n.º 157/2023-XXIII, de 31 de maio, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais) contendo *instruções internas* aos serviços. Sobreposição – e invisibilidade este – o problema da falta de notificação; não deixa, porém, do ponto de vista do *dever de fundamentação*, de assumir autónoma gravidade.

14 Mecanismo que visa assegurar um registo organizado e atualizado das relações tributárias em matéria de IVA (v. Decreto-Lei n.º 229/95, de 11 de setembro, que aprovou o regime jurídico da cobrança do IVA e do pagamento dos reembolsos).

15 No âmbito da instrução, a AT informou encontrar-se em desenvolvimento um projeto informático destinado a aperfeiçoar as notificações relativas aos factos tributários com impacto na conta-corrente de IVA, reconhecendo, assim, a necessidade de assegurar a efetiva notificação desses movimentos aos sujeitos passivos. Contudo, até à data de publicação do presente relatório, não se registaram desenvolvimentos quanto à implementação dessas alterações.

16 O Despacho Normativo n.º 18-A/2010, de 1 de julho, que regulamenta os pedidos de reembolso de imposto sobre o valor acrescentado (IVA) e os termos e condições de acesso ao regime de reembolso mensal previsto nos n.ºs 8 e 9 do artigo 22.º do Código do IVA, determina que após a verificação das condições de admissibilidade, a AT notifica o sujeito passivo da decisão sobre a aceitação da inscrição no regime de reembolso mensal.

Outras insuficiências respeitam igualmente à **forma das notificações** adotadas pela Administração. Num dos casos apreciados, um município promoveu a *notificação edital* do proprietário de veículo removido da via pública¹⁷, apesar de aquele se encontrar identificado e de ser conhecida a respetiva morada. O Provedor de Justiça assinalou que, nas circunstâncias do caso, era legalmente exigível notificação pessoal, não podendo recorrer-se à notificação edital – reservada a situações de interessados incertos ou de paradeiro desconhecido¹⁸. A irregularidade comprometeu de forma irreversível o exercício dos direitos do proprietário: a viatura tinha sido considerada abandonada, por falta de reclamação dentro do prazo fixado, e consequentemente destruída.

Noutros casos, embora efetuadas, o teor das notificações revela-se insuficiente para permitir aos interessados compreender o respetivo conteúdo e alcance. Assim sucedeu em procedimentos de concessão de equivalências conduzidos pela Direção-Geral da Educação (DGE)¹⁹, nos quais as notificações emitidas para suprimimento de deficiências instrutórias não concretizavam os requisitos que os documentos deveriam satisfazer²⁰.

Através da instrução das queixas recebidas em matéria de acesso ao direito e aos tribunais²¹, verificou-se que **a plataforma eletrónica *Segurança Social Direta* (SSD) não permite** ao cidadão que tenha requerido proteção jurídica o **acesso direto ao ofício de notificação contendo o projeto de decisão**, recebendo apenas uma *comunicação genérica* na sua área de mensagens da plataforma, sem conter esse projeto nem qualquer ligação que permita aceder-lhe, ou sequer informação clara sobre como fazê-lo²². Apesar de o problema se encontrar já sinalizado junto do ISS e de ter sido anunciado, no final de 2024, o desenvolvimento de solução informática, no início de 2026 continuava sem previsão de implementação.

A notificação insuficiente, e por vezes inexistente, de atos administrativos leva frequentemente os cidadãos a tomar conhecimento das decisões apenas através dos seus efeitos, comprometendo as garantias de participação e de defesa.

¹⁷ Concedendo um prazo para a sua reclamação, sob pena de ser considerado abandonado.

¹⁸ V. n.º 1 do artigo 165.º e n.º 3 do artigo 166.º do Código da Estrada, bem como a alínea d) do n.º 1 do artigo 112.º do CPA.

¹⁹ A DGE foi, entretanto, extinta pelo diploma que criou o Instituto de Educação, Qualidade e Avaliação, I. P. (EduQA, I. P.), que assumiu as respetivas competências nesta matéria.

²⁰ Seja no plano formal, para garantia da autenticidade (procedimentos de legalização e tradução, aposição de apostila no documento original, em documento a este agregado, ou obtenção de cópia autenticada do mesmo), seja no plano substantivo, em termos de conteúdo (especificações de documentos oficiais comprovativos das habilitações escolares concluídas com aproveitamento). Numa das situações acompanhadas pelo Provedor de Justiça, o impasse só foi ultrapassado na sequência de, a título excecional, ter sido efetuado um contacto direto dos serviços com a escola de origem, francesa, para especificação dos termos dos documentos necessários.

²¹ O regime jurídico encontra-se previsto na Lei n.º 34/2004, de 29 de julho, alterada, por último, pela Lei n.º 45/2023, de 17 de agosto.

²² O projeto de decisão é disponibilizado na plataforma através do acesso a um separador (referente a "Documentos"), no campo do pedido de proteção jurídica, e cuja identificação não é fácil ou intuitiva, o que foi confirmado por relatos de requerentes de apoio judiciário com boas competências digitais que fizeram a consulta através de computador, o que salienta as dificuldades acrescidas que resultarão para aqueles que não possuem competências digitais suficientes ou que acedam à SSD através de um dispositivo móvel.

Neste quadro, sublinha-se que **apenas se cumpre o dever de notificação quando se dá conhecimento da decisão tomada, e na sua integralidade**, ou seja, quando se comunica não apenas o autor do ato, o sentido da decisão adotada e a data em que o foi, como também as razões por que assim se decidiu²³.

(iii) É através da **fundamentação** que os interessados podem compreender as razões de facto e de direito das decisões administrativas que os afetam, aferir da respetiva legalidade e decidir conscientemente sobre a sua aceitação ou impugnação. Enquanto discurso justificativo da solução decisória proposta ou já adotada, a fundamentação obedece a requisitos legalmente estabelecidos: deve ser **expressa**, no sentido de não ser admissível uma fundamentação que apenas se infira de outros aspetos do ato ou do procedimento; **sucinta**, o que proíbe fundamentações desmesuradamente extensas; **clara**, o que proíbe fundamentações obscuras; **congruente**, o que proíbe fundamentações contraditórias, quer em si mesmas, quer em relação à decisão contida no ato; e **suficiente**, no sentido de os motivos aduzidos deverem chegar para que o particular compreenda as razões do ato²⁴.

As queixas recebidas pelo Provedor de Justiça continuam, porém, a revelar *fundamentações meramente aparentes*, com ausência absoluta de concretização factual, remissões abstratas para normas legais e regulamentares, ou invocação de orientações internas não divulgadas.

Assim sucedeu a propósito de um pedido de renovação de horário de trabalho em regime de jornada contínua, em que a trabalhadora foi chamada a pronunciar-se sobre projeto de indeferimento sem que lhe fossem comunicados os elementos de facto e de direito necessários à compreensão da decisão projetada. Limitou-se a entidade empregadora pública a invocar "inconveniência de serviço", sem concretizar qualquer fundamento suscetível de contraditório efetivo.

Também na execução do Programa de Apoio a Edifícios Mais Sustentáveis 2023 (PAE+S 2023) foram identificadas *decisões* de inelegibilidade de candidaturas *insuficientemente fundamentadas*. O problema já fora assinalado relativamente a fase anterior deste programa, mas manteve-se, tendo sido detetadas, através das queixas, situações em que o Fundo Ambiental se limitou a reproduzir ou fazer remissão para normas regulamentares, **sem apresentar os fundamentos de facto** que sustentavam a decisão de inelegibilidade²⁵.

²³ V. n.º 2 do artigo 114.º do CPA.

²⁴ V. artigo 153.º do CPA.

²⁵ Este tema será desenvolvido no ponto III. 1.1. do presente Relatório.

Em matéria de *autorização de residência*, foram identificados casos em que a Administração se limitava a mencionar a existência de "medidas cautelares" ou de "indicação no Sistema de Informação Schengen"²⁶, sem explicitação suficiente da concreta medida em causa ou da respetiva base legal. A **insuficiência da fundamentação** acabava, assim, por transferir para os próprios requerentes o ónus de promover diligências adicionais junto da Administração²⁷ apenas para compreenderem os exatos fundamentos da decisão e poderem exercer a sua defesa.

No domínio da Segurança Social, foram identificadas decisões de pedidos de atribuição de número de identificação de segurança social (NISS) a cidadãos estrangeiros que se limitavam a mencionar a *falta de "documentos obrigatórios"*, sem os identificar concretamente, ou a *invocar circulares internas* cujo conteúdo não era disponibilizado aos interessados nem de fácil acesso²⁸.

Em matéria de **acesso ao direito e aos tribunais**, tomou-se conhecimento, no quadro das queixas recebidas, de projetos de decisão de pedidos de proteção jurídica²⁹ que não continham, em linguagem clara e compreensível, indicação do motivo por que os rendimentos apurados ultrapassavam os limiares legalmente relevantes para atribuição das modalidades requeridas.

Persistem decisões administrativas assentes em fundamentações meramente aparentes, sem adequada concretização factual, baseadas em remissões genéricas para normas ou em orientações internas não divulgadas aos cidadãos.

(iv) A observância do dever de fundamentação dos atos administrativos permite também controlar se a Administração prestou **efetiva atenção às observações submetidas pelos interessados em sede de audiência prévia**.

O esvaziamento do direito de participação dos interessados evidencia-se em procedimentos concursais e processos de contraordenação, por exemplo, quando alegações, documentos, provas e defesas apresentados não são devidamente ponderados pelas entidades decisoras nem refletidos nas decisões finais.

²⁶ O Sistema de Informação de Schengen (SIS) é uma base de dados de grande escala que apoia o controlo das fronteiras externas e a cooperação policial entre os países signatários do Acordo de Schengen.

²⁷ Nomeadamente, junto do Gabinete Nacional SIRENE, responsável pelo intercâmbio de informações suplementares relacionadas com indicações relativas ao SIS.

²⁸ Estes projetos de decisão que invocavam circular interna limitavam-se a sustentar a não atribuição do NISS nos seguintes termos: "Revogação do Despacho n.º 4-I/2022 de 16 de março – Atribuição de NISS a Cidadão Estrangeiro – HP n.º 5/2024, de 27/06".

²⁹ A proteção jurídica reveste as modalidades de consulta jurídica e de apoio judiciário (v. artigo 6.º da Lei n.º 34/2004, de 29 de julho).

O Provedor de Justiça continua a intervir em situações em que a **participação dos candidatos é desconsiderada** pelas entidades responsáveis pelos procedimentos concursais de trabalhadores públicos, designadamente quando as alegações e os documentos apresentados pelos candidatos não são considerados nas deliberações finais de exclusão das respetivas candidaturas. Num dos casos apreciados, um candidato foi excluído de concurso para assistente técnico por falta de apresentação de declaração autónoma, "sob compromisso de honra", de que cumpria os requisitos de admissão, apesar de aquele ter alegado, em audiência prévia, que havia feito tal declaração no próprio formulário de candidatura, para além de ter demonstrado o preenchimento dos requisitos de admissão através de documentação junta ao formulário. A situação viria a ser revertida na sequência de interpelação do Provedor de Justiça ao respetivo júri.

Também se registam numerosas situações em que as **defesas apresentadas em processos de contraordenação rodoviária não são consideradas na decisão final**, quer por ausência de apreciação, quer por nem sequer terem sido *integradas no processo*, apesar de tempestivamente entregues³⁰.

A audiência prévia dos interessados é o momento por excelência da participação dos particulares no procedimento administrativo, correspondendo à concretização legislativa do imperativo constitucional de **participação dos interessados na formação das decisões que lhes digam respeito**³¹. Tem funções objetivas e subjetivas: as primeiras são as de auxiliar a Administração a decidir melhor, de modo mais consensual e em conformidade com o bloco de legalidade; as segundas são as de evitar decisões-surpresa e de facultar aos particulares uma oportunidade para fazerem valer as suas posições e os seus argumentos no procedimento.

Noutra situação acompanhada, uma candidata a procedimento concursal para cargo dirigente em hospital público apenas tomou conhecimento da sua exclusão³² através da publicação da nomeação de outro candidato no sítio institucional da entidade, sem que lhe tivesse sido dada oportunidade de se pronunciar previamente³³. Após intervenção do Provedor de Justiça, a entidade reconheceu a incorreção da prática adotada.

30 V. Relatório à Assembleia da República – 2024 (pág. 86), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2024/>. Ai também se deu conta de situações em que a consulta dos processos, sendo instrumental ao exercício da participação, é onerada através da cobrança de valores manifestamente desproporcionados, suscetíveis de inibir o seu exercício e em contradição com a informação pública disponibilizada. Estas situações serão abordadas *infra* em 6.2.

31 V. n.º 5 do artigo 267.º da Constituição e os artigos 121.º e segs. do CPA.

32 Verificou-se que a interessada não havia sido chamada aos métodos de seleção pelo facto de o júri ter entendido não se encontrar preenchido o requisito de "comprovada experiência profissional".

33 Tal decisão não lhe foi notificada, tendo a entidade visada informado, no decurso da instrução, ter considerado não serem aplicáveis os deveres de notificação previstos no regime do recrutamento para funções públicas, contido na Portaria n.º 233/2022, de 9 de setembro. Foi assinalado que, ainda que esse regime especial não fosse aplicável por o hospital ser uma entidade pública empresarial, excluído do âmbito do regime dos trabalhadores em funções públicas – alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º da LTFP –, o dever de notificação decorre da Constituição da República Portuguesa (n.ºs 1 e 3 do artigo 268.º) e do CPA (artigo 114.º).

As situações de **desrespeito pelo direito de audiência** assumem particular gravidade **em procedimentos sancionatórios**. Assim sucedia em procedimentos de recrutamento de docentes nos quais, após a candidatura e seleção, a falta de cumprimento dos deveres de aceitação da colocação na plataforma informática ou de apresentação na escola determinava automaticamente a aplicação de uma sanção, sem qualquer comunicação prévia aos interessados e sem possibilidade de audiência antes da decisão. Os docentes ficavam automaticamente impedidos de exercer funções no sistema público durante um ano escolar. Na sequência da intervenção do Provedor de Justiça, o regime viria a ser alterado³⁴.

Em ambiente digital, identificam-se plataformas informáticas incompatíveis com o direito de participação dos cidadãos nas decisões que os afetam. Conforme *supra* mencionado, no Apoio Extraordinário à Renda *apenas os interessados que beneficiaram de uma decisão favorável ficam a conhecer que o procedimento decorreu*, seja através de informação da AT sobre o montante do apoio atribuído e sobre os dados considerados no seu apuramento, seja através de crédito do valor do apoio em conta bancária. Já os cidadãos considerados não elegíveis não têm a possibilidade de ser previamente ouvidos *nem têm sequer conhecimento de que o procedimento correrá*. Interpelado o Governo quanto a estas e outras falhas no funcionamento do regime deste apoio, que não permitem salvaguardar o cumprimento dos direitos e garantias dos administrados, foi comunicado que se partilhava o entendimento do Provedor de Justiça e que estava a ser ultimado um novo diploma.

(v.) Ainda relacionado com o processo de formação das decisões administrativas releva o direito à informação procedimental³⁵. É do seu exercício efetivo que depende a plenitude da intervenção procedimental dos particulares.

No âmbito de procedimento concursal para recrutamento de trabalhadores em funções públicas, foi recusado à candidata, já em fase de audiência dos interessados, o acesso às provas de conhecimentos realizadas pelos restantes opositores e aos critérios de correção³⁶. Como assinalou o Provedor de Justiça, os candidatos em procedimentos concursais têm direito de acesso aos documentos que integram o respetivo processo, sendo esse conhecimento indispensável ao exercício esclarecido do direito de participação e ao controlo da legalidade das decisões adotadas. Só conhecendo os fundamentos da classificação e ordenação dos que o precedem, pode o candidato decidir se aceita ou impugna a sua própria ordenação no procedimento concursal.

³⁴ V. alínea c) do n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho, na versão introduzida pelo Decreto-Lei n.º 28/2017, de 16 de março. A regra manteve-se no novo regime de gestão e recrutamento do pessoal docente dos ensinos básico e secundário e de técnicos especializados para formação (v. alínea c) do n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 32-A/2023, de 8 de maio).

³⁵ V. n.º 1 do artigo 268.º da Constituição e artigos 17.º, 82.º e 85.º do CPA.

³⁶ O júri sustentou a recusa na Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), alegando que o procedimento ainda não se encontrava concluído. Tratou-se, porém, de aplicação manifestamente incorreta do regime legal, porquanto a LADA aplica-se somente a procedimentos administrativos findos. Estando ainda em curso o procedimento concursal – em fase de audiência dos interessados –, não era, portanto, aplicável a LADA, mas, antes, o Código do Procedimento Administrativo. V, entre vários, o Parecer n.º 490/2023 da CADA: "em regra quando um procedimento administrativo se encontra em curso, aplica-se, quanto ao acesso, não a Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (LADA) mas o Código do Procedimento Administrativo (CPA). Isso decorre, desde logo, do próprio CPA – artigos 17.º e 82.º a 85.º – e está também previsto no n.º 4 do artigo 1.º da LADA. Estando o procedimento concluído, aplica-se a LADA". A candidata acabaria por dirigir uma queixa à CADA contestando a restrição de acesso, mas esta entidade responder-lhe-ia justamente que, estando em causa o acesso a informação de um procedimento em curso, não interviria.

No que diz respeito ao **direito à informação não procedimental**, um município recusou a emissão de cópia autenticada de certidão de isenção de licença de utilização de imóvel pertencente ao requerente, emitida em procedimento em que este fora interessado (em 2013), invocando que o órgão "não reproduzia ou autenticava cópias de certidões de isenção de licença de habitabilidade/ utilização, ou outra, com mais de 1 ano". Tratava-se de restrição sem qualquer suporte legal³⁷, tendo a pretensão do interessado sido satisfeita apenas na sequência da intervenção do Provedor de Justiça.

(vi) Uma outra área de particular gravidade é a da **falta de garantias de impugnação** administrativa

Assim sucede nos procedimentos de concessão da bonificação do abono de família a crianças e jovens em caso de deficiência e do subsídio de educação especial: a verificação das condições de atribuição das prestações é cometida a equipas multidisciplinares de avaliação médico-pedagógica, **sem que esteja prevista a possibilidade de recurso das deliberações** que por elas sejam proferidas. A questão, já anteriormente objeto de preocupação por parte do Provedor de Justiça³⁸, foi acompanhada junto do ISS, do que resultou maior cuidado na apreciação das reclamações; mantém-se, todavia, atual.

Noutros casos, apesar de formalmente prevista e exercida a faculdade de impugnação administrativa, a sua utilidade prática acaba comprometida pela **ausência de decisão em prazo razoável**. Foi o que sucedeu num recurso hierárquico relativo à cessação de mobilidade interna intercategorias que permaneceu sem decisão durante cerca de *dois anos*.

Em ambiente digital, no âmbito da plataforma eletrónica do Fundo Ambiental, foram identificadas fragilidades relevantes quanto ao exercício das garantias de impugnação administrativa pelos candidatos ao PAE+S 2023. Verificou-se que o campo da plataforma destinado ao exercício desse direito – *designado por "contestação"* –, ficava definitivamente bloqueado após uma primeira utilização, ainda que esta tivesse apenas por finalidade prestar informação intermédia ou juntar documentação. Assim, alguns candidatos ficaram impedidos de apresentar a efetiva impugnação da decisão.

Falhas tecnológicas e insuficiente colaboração administrativa dificultaram o exercício dos direitos de impugnação dos candidatos ao PAE+S 2023.

³⁷ V. artigo 6.º da LADA.

³⁸ V. Relatório à Assembleia da República – 2022 (págs. 51 e 79), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2022-provedor-de-justica/>.

(vii) Muitas das insuficiências anteriormente referidas revelam, em última análise, a subsistência de uma **relação muito pouco colaborativa** e não reconhecidora de direitos entre Administração e administrados. De facto, observam-se práticas reveladoras de insuficiente interiorização do **princípio da colaboração com os particulares**³⁹.

Deficiências na orientação e apoio aos requerentes conduziram a atrasos injustificados no reconhecimento de direitos sociais.

A este propósito, refira-se que é prática recorrente do ISS não diligenciar junto dos particulares pelo **suprimento das deficiências** existentes nos requerimentos iniciais que apresentam⁴⁰, o que pode privá-los, no todo ou em parte, do acesso à proteção social de que carecem. Assim sucedeu com requerente da Prestação Social para a Inclusão (PSI) que apresentou *presencialmente* pedido manuscrito e atestado médico de incapacidade multiuso sem que os serviços suscitassem qualquer insuficiência documental. Decorridos seis meses, foi informada da necessidade de utilização do formulário próprio. Quase um ano depois do primeiro pedido, viu-se obrigada à apresentação de terceiro requerimento, por erro no preenchimento do formulário – *que não foi detetado no atendimento presencial*. O pagamento da prestação, quando deferida, foi então reportado apenas a esta última data⁴¹. Na sequência da intervenção do Provedor de Justiça, foi reconhecido o direito ao pagamento da PSI desde o pedido inicial.

O mesmo padrão de atuação verificou-se com outra requerente da PSI, reiteradamente instada a juntar ao procedimento um documento que já havia sido apresentado com o requerimento inicial. Sendo outro o documento em falta, *o que só dez meses mais tarde foi detetado pelos serviços*, também esta beneficiária se viu prejudicada na data de início de pagamento da prestação pela falta de diligência da Administração.

Problema similar ocorreu em procedimentos concursais para recrutamento de trabalhadores em funções públicas. Num dos casos apreciados, um candidato foi excluído de dois concursos abertos pela mesma entidade com fundamento na falta de assinatura do formulário de candidatura⁴².

³⁹ Nos termos do artigo 11.º do CPA, compete à Administração neste âmbito, designadamente, prestar aos particulares as informações e os esclarecimentos de que careçam, apoiar e estimular as suas iniciativas e receber as suas sugestões e informações.

⁴⁰ V. artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril.

⁴¹ O início do pagamento desta prestação apenas ocorre quando o pedido está devidamente instruído (v. n.º 1 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro). Porém, no caso, a deficiente instrução do requerimento teve origem na falta de colaboração dos próprios serviços com a interessada.

⁴² O candidato havia submetido as candidaturas por via eletrónica, acompanhadas dos documentos exigidos, mas, por lapso, sem a última página dos formulários, onde constava a assinatura. de exclusão foi mantida.

Tratando-se de omissão *suprível* – que não respeitava à demonstração dos requisitos de admissão, mas apenas à formalização da responsabilidade pelas declarações prestadas – impunha-se ao júri promover o respetivo aperfeiçoamento, e não excluir o candidato⁴³. Após intervenção do Provedor de Justiça, o interessado foi admitido aos concursos.

No sistema de apoio judiciário, **os projetos de decisão de indeferimento não esclarecem adequadamente** a possibilidade de acesso a *modalidades alternativas* de apoio judiciário⁴⁴, quando é certo que, não sendo deferida uma delas, os casos concretos poderiam ser enquadrados noutra, mediante aceitação expressa do requerente⁴⁵.

As queixas recebidas revelam igualmente que, muito embora o princípio da colaboração com os particulares preveja que a Administração responde pelas informações que presta por escrito⁴⁶, nem sempre essa responsabilidade é assumida. Assim se verificou no caso de um requerente de pensão de aposentação que ficou sem receber qualquer rendimento durante um período significativo devido a uma **informação escrita erradamente prestada pela Caixa Geral de Aposentações, I. P. (CGA)**. O interessado foi informado de que a apreciação do pedido de pensão dependia da prévia desistência do subsídio de desemprego que se encontrava a receber da segurança social. Contudo, depois de satisfazer essa condição, prescindindo do referido subsídio, a pensão apenas lhe foi atribuída quase dois anos depois. Interpelada pelo Provedor de Justiça no sentido de compensar o cidadão pelos prejuízos causados, a CGA reconheceu que não fora observado o dever de correta prestação de informação e comprometeu-se, em consonância com as preocupações manifestadas, a encontrar uma solução que salvaguarde os direitos do interessado e que evite que o mesmo seja prejudicado em consequência da informação que lhe havia sido prestada.

É igualmente expressão do princípio da colaboração o **dever de encaminhamento** dos requerimentos apresentados perante entidades incompetentes⁴⁷. Num processo contraordenacional rodoviário, a identificação tempestiva do condutor do veículo apresentada junto da Polícia Municipal de Lisboa – entidade autuante – não foi remetida à Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR), responsável pela instrução e decisão do procedimento, o que conduziu à condenação da empresa enquanto titular do veículo. Apenas na sequência da intervenção do Provedor de Justiça foi reconhecida a tempestividade da identificação do condutor e revogada a decisão condenatória.

⁴³ Apenas podem ser excluídos os candidatos que não preenchem os requisitos legalmente exigidos para o recrutamento (v. artigos 17.º, 18.º, 34.º e 35.º da LTFP). Ora, a assinatura do formulário não se destina a comprovar os requisitos de admissão, mas a formalizar a responsabilidade pelas declarações prestadas. Mesmo após o candidato ter procedido à junção do elemento em falta em sede de audiência dos interessados, a decisão de exclusão foi mantida.

⁴⁴ Estando em causa cidadãos em situação de fragilidade económica, é decisivo que tenham conhecimento pleno e atempado quanto às exatas condições em que podem (ou não, ou apenas parcialmente) ficar desonerados das despesas associadas a esse exercício.

⁴⁵ O problema aqui identificado não se confunde com aquele outro, identificado supra, consistente no facto de a plataforma eletrónica *Segurança Social Direta* (SSD) não permitir ao cidadão, que tenha requerido proteção jurídica, o acesso direto ao ofício de notificação contendo o projeto de decisão. Antes acresce a ele. Ou seja, mesmo ultrapassada aquela primeira barreira e logrando o cidadão acesso integral ao ofício, ainda assim, pelas razões apontadas no texto, não estão suficientemente assegurados os seus direitos e garantias.

⁴⁶ V. n.º 2 do artigo 11.º do CPA.

⁴⁷ V. n.º 1 do artigo 41.º do CPA.

O incumprimento dos deveres de encaminhamento e informação pode conduzir a decisões lesivas dos direitos dos cidadãos.

Noutros casos, a Administração limita-se a remeter para os particulares o ónus de obtenção autónoma da informação necessária ao exercício dos seus direitos. No âmbito do SNS, foi recusada a um utente a indicação das entidades convencionadas onde poderia realizar os exames prescritos pelo seu médico de família, com o argumento de que estava vedado ao serviço disponibilizá-la, devendo fazer a necessária pesquisa pelos seus próprios meios. O Provedor de Justiça sinalizou junto da Unidade Local de Saúde responsável o **dever legal de informação** – incumbe às unidades de saúde prescritoras informarem os utentes sobre a lista das entidades convencionadas disponíveis para a realização dos exames prescritos⁴⁸.

Noutra situação, convencido de se tratar de prestação integrada no SNS, um utente realizou um exame médico em clínica privada instalada como prestador de serviço de imagiologia no interior de hospital público, mediante o pagamento de 70 euros. Na sequência da intervenção do Provedor de Justiça, a ULS visada informou terem sido adotadas medidas junto dos colaboradores daquele prestador destinadas a assegurar que os utentes fossem previamente esclarecidos quanto à *natureza privada* do serviço prestado.

Também no contexto da digitalização da atividade administrativa subsistem **insuficiências de colaboração** suscetíveis de dificultar o exercício de direitos pelos cidadãos. Refira-se a questão relativa à autenticidade de documentos clínicos gerados eletronicamente e disponibilizados aos utentes em suporte físico, sem assinatura visível do médico. Numa situação concreta, embora o hospital público emitente sustentasse que a autenticidade dos relatórios era assegurada pela plataforma informática utilizada⁴⁹, verificou-se que essa autenticidade deixava de ser verificável após a impressão do documento, comprometendo a sua utilização perante entidades externas. Foi assinalado que, quando disponibiliza **documentos eletrónicos** aos cidadãos, a Administração deve **assegurar que a respetiva autenticidade permaneça perceptível**, em conformidade com os princípios aplicáveis à administração eletrónica⁵⁰ e com o dever de orientar a sua atuação por critérios de simplicidade, comodidade e adequação às necessidades dos cidadãos⁵¹. O assunto foi ainda suscitado junto dos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS), que afastaram, contudo, a possibilidade de intervenção por se tratar de plataforma informática gerida por entidade privada.

⁴⁸ V. artigo 11.º da Portaria n.º 126/2018, de 8 de maio.

⁴⁹ Acessível mediante credenciais individuais e dotada de mecanismos de assinatura digital.

⁵⁰ V. n.º 2 do artigo 14.º do CPA e também o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 12/2021, de 9 de fevereiro.

⁵¹ V. alínea a) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril.

2. EM ESPECIAL, A CONSTÂNCIA DA ATENÇÃO A CRIANÇAS A JOVENS

A Constituição acolhe e exprime a vinculação do Estado à promoção e proteção dos direitos da criança⁵², que decorre também dos principais instrumentos de direitos humanos no âmbito das Nações Unidas e do Conselho da Europa e dos instrumentos convencionais especificamente dirigidos à proteção das crianças⁵³. Destaca-se, entre estes, a **Convenção sobre os Direitos da Criança**, adotada em 1989 e ratificada por Portugal no ano seguinte; instrumento central de promoção e proteção dos direitos da infância, a que vieram se juntar os respetivos protocolos facultativos⁵⁴.

Devido ao lugar que ocupa no sistema constitucional de proteção dos direitos fundamentais – enquanto **Ombudsman** clássico, a quem o cidadão se dirige e que atua, sem poder decisório, junto da Administração e dos serviços públicos, dirigindo as recomendações necessárias para prevenir e reparar injustiças –, e também ao que desempenha nos sistemas internacional e regional de promoção e proteção dos direitos humanos enquanto **Instituição Nacional de Direitos Humanos (INDH)**⁵⁵, o Provedor de Justiça tem uma intervenção ampla na área das crianças e dos seus direitos. Essa intervenção está ainda presente, de forma sistemática, nas preocupações do Provedor no exercício do seu mandato enquanto **Mecanismo Nacional de Prevenção (MNP)**⁵⁶.

A atenção à salvaguarda dos direitos da criança ocorre de forma integrada, e mobiliza as várias dimensões do mandato do Provedor de Justiça: **Ombudsman**, **Instituição Nacional de Direitos Humanos** e **Mecanismo Nacional de Prevenção**.

Assim, e sem prejuízo da referida unidade que forma a sua atuação, decorrente da natureza do Provedor de Justiça enquanto órgão de titularidade singular, dá-se aqui conta da atividade desenvolvida no quadro daqueles três mandatos.

⁵² Cfr. artigos 36.º, 68.º, 69.º e 70.º da Constituição da República Portuguesa.

⁵³ Entre os quais se incluem a *Convenção Europeia em Matéria de Adoção de Crianças*, com início de vigência na ordem internacional em 24 de abril de 1968, e em Portugal em 24 de julho de 1990; *Convenção Europeia sobre o Estatuto Jurídico das Crianças Nascidas fora do Casamento*, com início de vigência na ordem internacional em 11 de agosto de 1978, e em Portugal em 08 de agosto de 1982; *Convenção Europeia sobre o Reconhecimento e a Execução das Decisões Relativas à Guarda de Menores e sobre o Restabelecimento da Guarda de Menores*, com início de vigência na ordem internacional e em Portugal em 01 de setembro de 1983; e a *Convenção do Conselho da Europa para a Proteção das Crianças contra a Exploração Sexual e os Abusos Sexuais* – Convenção de Lanzarote, com início de vigência na ordem internacional em 1 de julho de 2010, e em Portugal em 1 de dezembro de 2012.

⁵⁴ *Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança Relativo à Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil*, que entrou em vigor na ordem jurídica internacional em 18 de janeiro de 2002, e em Portugal em 16 de junho de 2003; *Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança Relativo à Participação de Crianças em Conflitos Armados*, que entrou em vigor na ordem jurídica internacional em 12 de fevereiro de 2002, e em Portugal em 19 de março de 2003; e *Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança Relativo à Instituição de Um Procedimento de Comunicação*, que entrou em vigor na ordem jurídica internacional e igualmente em Portugal em 14 de abril de 2014.

⁵⁵ Sobre a atividade do Provedor de Justiça enquanto INDH, v. infra, **Parte II**.

⁵⁶ Sobre a atividade do Provedor de Justiça enquanto MNP, cfr. o *Relatório do Mecanismo Nacional de Prevenção* – 2025.

(i) No acervo das queixas recebidas pelo Provedor contam-se matérias atinentes aos direitos das crianças em áreas tão diversas como as relativas à não discriminação; ao acesso à educação; ao acesso a cuidados de saúde; à reunificação familiar; à proteção em caso de privação de ambiente familiar; à percepção de prestações sociais; ao direito de participar e de ser ouvido; à participação em atividades recreativas e desportivas; ao acesso à informação apropriada ou à proteção em ambiente digital.

Numa outra perspetiva, constata-se que o Provedor tem sido chamado por **situações que vão do registo de nascimento às questões da integração na vida adulta**, acompanhando tanto a primeira infância como problemas durante a escolaridade obrigatória. Num caso analisado na década de noventa do século passado, cruzaram-se quanto à situação de uma criança os direitos fundamentais de personalidade, de identidade e nacionalidade. Por vicissitudes várias⁵⁷, e durante largo período, tudo se passava como se aquela criança – que quando foi encontrada em situação de abandono aparentava ter oito anos de idade – para todos os efeitos, "não existisse" para o direito. Não só estava em causa a falta de reconhecimento de qualquer nacionalidade, mas também a própria falta de registo, com grave prejuízo da sua vida escolar e da sua futura inserção social e profissional.

O Provedor sustentou então que a razão de ser da presunção legal segundo a qual os recém-nascidos expostos em território nacional se consideram nele nascidos – permitindo a ficção dos elementos necessários ao respetivo registo civil – deveria ser estendida à situação desta criança, pugnando pela efetivação do registo de nascimento, pela atribuição de um nome completo de acordo com as regras estabelecidas no Código Civil e pelo reconhecimento da nacionalidade portuguesa originária, em virtude de não possuir outra. A recomendação formulada ao diretor-geral dos Registos e do Notariado⁵⁸ foi acatada, com reconhecimento do nome e da nacionalidade portuguesa à criança.

No que respeita à transição para a vida adulta, as queixas apreciadas pelo Provedor de Justiça têm dado especialmente conta das dificuldades de jovens com necessidades de saúde específicas e deficiência, sobretudo em contexto marcado pela escassez de residências especializadas⁵⁹.

A escassez de respostas residenciais especializadas continua a criar dificuldades na transição para a vida adulta de jovens com deficiência profunda e necessidades de saúde específicas.

⁵⁷ A criança foi encontrada em situação de abandono num parque de estacionamento de superfície comercial na sequência do falecimento súbito do casal ao cuidado de quem havia sido deixada e após breve permanência ao cuidado de terceiros, em contexto de acolhimento informal. Estava privada não só de enquadramento familiar ou institucional, mas também de elementos que permitissem determinar a sua identidade, filiação, nacionalidade ou local de nascimento.

⁵⁸ Recomendação n.º 68/A/97, de 8 de outubro, publicada no *Relatório do Provedor de Justiça – 1997*, págs. 177 a 201, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relatorio1997.pdf>. Cfr. ainda pág. 63 da publicação *A Provedoria de Justiça na Salvaguarda dos Direitos Humanos: Edição da Comissão Nacional para as Comemorações do 50.º Aniversário da Declaração Universal dos Direitos do Homem, 1998*.

⁵⁹ V. infra, **PARTE III. 2.1. Início da vida ativa e apoios à autonomia dos jovens**.

Foi neste quadro apreciada a situação de um jovem que, após vários anos de acolhimento em estabelecimento de educação especial, atingiu a maioridade sem que tivesse sido acautelada a sua integração em estrutura capaz de assegurar a continuidade dos apoios de que dependia, circunstância que determinou a sua permanência em contexto hospitalar durante cerca de dois meses. A análise da situação levou à realização de diligências junto dos serviços municipais competentes, bem como junto do Instituto da Segurança Social. Perante as reservas manifestadas pela família quanto à solução identificada (vaga localizada em distrito diverso da residência familiar), foram realizadas diligências complementares que permitiram confirmar a adequação da estrutura às necessidades específicas do jovem.

A atenção conferida à proteção dos direitos da criança não se circunscreve às queixas que chegam ao Provedor especificamente sob esta perspetiva. O mandato amplo enquanto *Ombudsman* **permite uma visão integrada daqueles direitos**, que incorpora circunstâncias relativas aos sistemas de proteção social, educativo, de saúde; ou a questões habitacionais, laborais e outras que afetam os agregados familiares.

A defesa dos direitos da criança ocorre também pela abordagem e atuação do Provedor face a estes problemas, que, assumindo outra natureza e exigindo tratamento específico junto das autoridades competentes, com aqueles se relacionam; uma efetiva fruição dos direitos depende, muitas vezes, da sua resolução.

Inserem-se neste âmbito queixas quanto à insuficiência ou morosidade das respostas de habitação social e à demolição de construções precárias em bairros informais sem prévia garantia de alternativa habitacional para agregados familiares com crianças a cargo; queixas relativas a atrasos e constrangimentos burocráticos na atribuição de prestações sociais e dos subsídios de licenças parentais e problemas do foro laboral. Neste último campo, por exemplo, o Provedor interveio em situação de recusa a uma trabalhadora em funções públicas, que exercia em guarda partilhada as responsabilidades parentais, do gozo de pelo menos um período de férias coincidente com as férias escolares dos filhos menores de doze anos⁶⁰.

Nestes **campos temáticos alargados com consequências na vida das crianças** são ainda emblemáticas queixas quanto à *acessibilidade*, dificuldades de circulação e falta de segurança nos passeios, à inexistência de critérios claros quanto aos requisitos e certificação do pessoal técnico dos *campos de férias*, à fiscalização das condições existentes em *estabelecimentos prisionais* onde permanecem crianças até aos três anos de idade com as suas mães, ou à atenção prestada a crianças mantidas com as famílias em *centros de detenção* de migrantes e requerentes de proteção internacional.

⁶⁰ Cfr. Relatório à Assembleia da República – 2023, pág. 105, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relatorio%202023.pdf>

A proteção dos direitos da criança exige que o seu superior interesse seja considerado transversalmente, como demonstram as queixas apreciadas em matérias tão diversas como a habitação, o trabalho e a proteção social.

Em todos estes casos foram identificadas repercussões sobre o exercício das responsabilidades parentais e deveres de proteção que impendem sobre a sociedade e o Estado perante as crianças, à luz do respetivo interesse enquanto critério jurídico-formal orientador na tomada de decisão e de resolução dos casos concretos.

O Provedor de Justiça interveio já também em casos reconhecidos como espaços deixados *em branco* que reclamam previsão. Por exemplo, a ausência de regras claras para a execução de mandados de detenção de pessoas com crianças à sua responsabilidade quando não exista possibilidade de assegurar de imediato os respetivos cuidados por outro adulto. O Provedor de Justiça recomendou a criação de *soluções legislativas adequadas* à proteção de terceiros diretamente afetados pela execução de medidas privativas da liberdade, tendo presente especialmente as situações de assistência a crianças, mas também a idosos, pessoas com deficiência ou outros familiares⁶¹. O Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, a pedido do Ministro da Justiça, pronunciou-se no sentido de as condições de execução da detenção previstas na lei conterem a flexibilidade bastante para permitir a compatibilização da efetivação da detenção com imediatas exigências da pessoa a deter, avaliadas segundo critérios de razoabilidade e proporcionalidade⁶². Aconselhou, no entanto, perante as dúvidas manifestadas na recomendação do Provedor, que fossem emitidas *instruções de atuação* aos agentes encarregados da efetivação de detenções, suscetíveis de guiar uma adequada concretização dos princípios gerais enunciados na lei. As visitas posteriormente realizadas a esquadras, no âmbito da monitorização preventiva a cargo do MNP, têm permitido identificar a existência de procedimentos destinados à sinalização de pessoas dependentes afetadas por tais medidas.

A privação da liberdade projeta também os seus efeitos sobre a esfera da preservação dos vínculos familiares. A intervenção do Provedor de Justiça nesta matéria tem sido orientada pela importância de assegurar a manutenção de relações familiares e vínculos afetivos com os progenitores em situação de reclusão, salvo por razões de interesse superior da criança. Num plano próximo, tem-se sustentado a necessidade de as crianças que entram em contacto com o sistema prisional serem tratadas com especial sensibilidade e respeito pela sua condição, o que pressupõe formação adequada dos profissionais envolvidos.

⁶¹ Cf. Recomendação n.º 15/B/99, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/direitos-liberdades-e-garantias-recluso-detencao-mulher-filhos-menores-direito-de-assistencia-a-familia-alteracao-do-regime-juridico-015-b-1999/>.

⁶² Parecer n.º 35/99, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, publicado em Diário da República, II Série, N.º 20, 24 de janeiro de 2001, pág. 1552.

Nos termos estatutários, e sempre que solicitado, o Provedor de Justiça emite **parecer relativamente a iniciativas legislativas**, ocasião para manifestar a sua específica visão face ao lugar que ocupa no sistema de proteção de *todos* os direitos fundamentais.

Recentemente, a propósito de um projeto legislativo em curso na Assembleia da República que visa dar resposta à existência de riscos sistémicos particularmente significativos associados à exposição de crianças e jovens em ambiente digital, o Provedor salientou como a limitação "no acesso e nível de utilização das plataformas e serviços digitais tem implicações em múltiplas dimensões no desenvolvimento das crianças e dos jovens, abrangidas pelo âmbito de proteção de *outros direitos fundamentais* de que estes também são titulares"⁶³ (itálico aditado).

Também numa perspetiva de percurso da instituição, importa fazer uma breve referência à **Linha da Criança**, canal de proximidade do Provedor de Justiça vocacionado para contextos de vulnerabilidade ou perigo. Em funcionamento desde 1993 – inicialmente sob a designação *Recados da Criança* –, assumiu, num momento ainda marcado pela escassez de mecanismos especializados de escuta e apoio, um papel inovador na proteção das crianças. Para além da prestação de **informação e esclarecimento** sobre matérias relacionadas com os direitos da criança, incluindo o encaminhamento para as entidades e serviços competentes⁶⁴, os contactos recebidos através da Linha da Criança podem ainda dar origem à abertura de processo e motivar intervenção do Provedor de Justiça. Por exemplo, chegou por esta via ao conhecimento da instituição a recusa de justificação de faltas escolares a uma criança com doença pulmonar, com consequências no acesso aos conteúdos letivos e elementos de avaliação. Os contactos recebidos motivam também a articulação com as entidades competentes para efeitos de avaliação e acompanhamento de crianças alegadamente expostas a situações graves de *negligência* (designadamente, privação de cuidados básicos e ausência de supervisão parental por períodos prolongados), contextos de violência psicológica ou restrições à liberdade de circulação. Entre as ocorrências comunicadas à Linha contam-se ainda matérias particularmente sensíveis no domínio das *responsabilidades parentais*.

⁶³ Cfr. *Contributo do Provedor de Justiça sobre o Projeto de Lei n.º 398/XVII/1.ª* — *Estabelece medidas de proteção de crianças em ambientes digitais*, disponível para consulta em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=356058>; "Com efeito, as plataformas digitais, redes sociais e plataformas de partilha de vídeos constituem atualmente um dos principais meios de acesso à informação e ao debate público, afirmando-se igualmente como espaços relevantes de participação cívica e expressão do pensamento, bem como de difusão de conteúdos de manifesto interesse público, designadamente nos domínios da educação, saúde e cultura. São também ferramentas para a convivência e partilha de experiências entre pares, através de várias dinâmicas e formas de interação intersubjetiva. O acesso das crianças e dos jovens a estes meios – e ao espaço público que através deles, assim, se forma – traduz o exercício de direitos de liberdade que caracterizam o modo de vida em Estado de Direito democrático – liberdade de expressão e de informação, direito ao livre desenvolvimento da personalidade das próprias crianças, direito de participação nos assuntos que lhes digam diretamente respeito –, com o qual e no qual é fundamental que as crianças e jovens convivam e possam crescer e desenvolver-se. Em ordem a assegurar, simultaneamente, que as crianças e os jovens não fiquem inteiramente privados do conteúdo essencial dos seus direitos e liberdades e que o acesso e utilização em ambiente digital são realizados em condições de segurança, deve o Estado orientar-se por parâmetros de autonomia progressiva e no respeito pelo princípio do superior interesse da criança".

⁶⁴ Aqui se inclui a prestação de informação básica sobre, por exemplo: como é que funcionam as CPCJ; o que é que deve ser objeto de participação ao Ministério Público; quais é que são os serviços da Segurança Social a que se devem dirigir; como é que se trata de um determinado subsídio; etc.

Também no quadro da *coordenação estratégica da promoção dos direitos das crianças, através da articulação, acompanhamento e avaliação das entidades com responsabilidades nesta matéria*⁶⁵ mantém-se a indicação pelo Provedor de Justiça de uma personalidade para o conselho nacional da **Comissão Nacional para os Direitos das Crianças e Jovens**⁶⁶, que sucedeu à Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens. A sucessão institucional não alterou o lugar confiado ao Provedor de Justiça neste espaço de concertação e articulação interinstitucional, nem a sua associação à missão atribuída à Comissão de contribuir para a planificação da intervenção do Estado e para a coordenação, acompanhamento e avaliação da ação dos organismos públicos e da comunidade na promoção dos direitos e proteção das crianças e jovens⁶⁷.

Enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos, o Provedor de Justiça participa na avaliação internacional da implementação pelo Estado português da Convenção sobre os Direitos da Criança, através da apresentação de contributos independentes.

(ii) **No exercício do seu mandato enquanto INDH, o Provedor de Justiça** desempenha um papel de escrutínio quanto à observância, pelo Estado português, das obrigações decorrentes dos instrumentos internacionais de direitos humanos a que se encontra vinculado.

Neste plano, os processos periódicos de **avaliação da implementação da Convenção sobre os Direitos da Criança pelo Estado português**, conduzidos pelo Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas, têm constituído ocasião para a apresentação de relatórios e contributos independentes, que dão expressão às principais prioridades e preocupações neste domínio. Nessa sequência, a instituição tem participado também nas respetivas pré-sessões e sessões.

Nos mais recentes *ciclos de avaliação periódica*, foram em especial assinalados, quanto à efetivação dos direitos da Convenção, a **pobreza infantil**, as dificuldades de acesso a cuidados de saúde e a insuficiência de respostas de educação inclusiva. O Provedor sinalizou ainda preocupações relacionadas com o acolhimento em instituições por períodos prolongados, com a necessidade de reforço do acolhimento familiar, bem como com as limitações existentes na proteção de crianças migrantes e requerentes de asilo, em particular em contextos de detenção. Foram formuladas

⁶⁵ Preâmbulo e artigo 3.º, do Decreto-Lei n.º 101/2026, de 22 de maio.

⁶⁶ Alínea k) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 101/2026, de 22 de maio.

⁶⁷ Artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 101/2026, de 22 de maio.

sugestões ao Comitê quanto às recomendações a serem dirigidas ao Estado português no domínio dos procedimentos administrativos e judiciais, quanto ao reforço dos mecanismos de participação e de justiça adaptada às crianças e ao investimento em recursos humanos, técnicos e financeiros adequados ao funcionamento das estruturas de promoção e proteção dos direitos da criança, incluindo serviços especializados e formação dos profissionais que intervêm junto de crianças em situação de particular vulnerabilidade⁶⁸.

A **intervenção internacional institucional** no domínio dos direitos da criança tem-se realizado em diferentes *fora* e mecanismos internacionais e europeus de proteção dos direitos humanos. Neste contexto, o Provedor participou nos trabalhos promovidos pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos em matéria de proteção social inclusiva e direitos da criança, reflexão que viria posteriormente a ser objeto de relatório temático daquele organismo⁶⁹. Integrou também os debates desenvolvidos no âmbito do Grupo de Trabalho Intergovernamental criado pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, no contexto da reflexão sobre a elaboração de Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança, destinado a reconhecer expressamente que o direito à educação abrange os cuidados e a educação *na primeira infância*.

Ao **nível europeu**, destaca-se ainda a cooperação desenvolvida, já em janeiro de 2026, no âmbito de reunião de consulta promovida pela Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) com Provedores da Criança, dedicada ao tema *Strengthening Integrated Child Protection Systems*. O Provedor de Justiça foi convidado a conduzir um *workshop* destinado à partilha de experiências e práticas institucionais, contexto no qual a FRA salientou a **relevância do mandato multidimensional da instituição** e articulação entre as respetivas vertentes – de proteção, monitorização e promoção dos direitos fundamentais – na consolidação dos sistemas de proteção das crianças⁷⁰.

No exercício do mandato de Mecanismo Nacional de Prevenção, o Provedor acompanha realidades particularmente sensíveis para os direitos da criança, incluindo os percursos de jovens entre os sistemas de proteção e tutelar educativo e a situação de menores, especialmente não acompanhados, em contextos de controlo migratório.

⁶⁸ V. Relatório Alternativo do Provedor de Justiça sobre a Implementação da Convenção dos Direitos da Criança no processo de avaliação do 5.º e 6.º Relatórios Periódicos de Portugal (2018), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-alternativo-do-provedor-de-justica-sobre-a-implementacao-da-convencao-dos-direitos-da-crianca-no-processo-de-avaliacao-do-5-o-e-6-o-relatorios-periodicos-de-portugal-2018/>; Declaração do Provedor de Justiça na pré-sessão do Comitê dos Direitos da Criança sobre a implementação da Convenção dos Direitos da Criança no processo de avaliação do 5.º e 6.º Relatórios Periódicos de Portugal (2019), disponível em https://www.provedor-jus.pt/documentos/Rel_Alternativo_CRC.pdf; <https://www.provedor-jus.pt/documentos/declaracao-do-provedor-de-justica-na-pre-sessao-no-3-o-ciclo-de-avaliacao-de-portugal-no-mecanismo-de-revisao-periodica-universal-2019/>; e Resposta do Provedor de Justiça ao pedido do Comitê dos Direitos da Criança das Nações Unidas no âmbito da elaboração do respetivo comentário geral sobre os direitos da criança ao acesso à justiça e a recursos eficazes (2024), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/resposta-do-provedor-de-justica-ao-pedido-do-comite-dos-direitos-das-criancas-das-nacoes-unidas-no-ambito-da-elaboracao-do-respetivo-comentario-geral-sobre-os-direitos-das-criancas-ao-acesso-a-justica/>.

⁶⁹ Relatório Temático A/HRC/54/36: *Rights of the child and inclusive social protection – Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, publicado em 01/09/2023, disponível em <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5436-rights-child-and-inclusive-social-protection-report-united>.

⁷⁰ A data da conclusão do presente Relatório, o respetivo relatório da FRA ainda não havia sido publicado.

(iii) Como já assinalado, a atenção dedicada aos direitos da criança encontra também inevitável expressão no quadro do **mandato do Provedor enquanto MNP**. Pela sua especial importância, merece ser destacada a atividade de monitorização regular dos **centros educativos**.

São aqui objeto de atenção as vivências e desafios dos jovens sujeitos a medida de internamento, as condições em que estas medidas são concretizadas, bem como os constrangimentos sentidos pelos profissionais que exercem funções nestas instituições. A monitorização continuada deste universo institucional trouxe à evidência a **crescente presença, nos centros educativos, de jovens provenientes de respostas de acolhimento do sistema de promoção e proteção**, bem como a recorrência de percursos marcados pelo regresso a essas estruturas após o cumprimento das medidas aplicadas. A permeabilidade observada entre os dois sistemas justificou o alargamento da atividade de monitorização às **unidades residenciais de acolhimento especializado** do sistema de promoção e proteção, concretizado pela primeira vez em 2025, tema a que se regressará adiante.

Merece ainda especial referência a monitorização regularmente efetuada pelo MNP nos postos de fronteira aérea e marítima, em matéria de **controlo de entrada**, bem como quanto ao **controlo da permanência em território nacional de cidadãos estrangeiros**, contexto em que são especificamente analisadas questões relacionadas com a situação de menores de idade, em particular no caso de se tratar de **menores não acompanhados**⁷¹.

(iv) Quanto à atividade de 2025 no âmbito dos Direitos da Criança, no conjunto heterogéneo de matérias das queixas apreciadas mantêm-se particularmente expressivas questões regularmente acompanhadas pela instituição e cuja recorrência vem sendo assinalada em relatórios anteriores.

É exemplo a **demora na colocação em estabelecimento escolar** da rede pública, em especial no ensino básico⁷² cujo número de queixas relativas ao ano letivo de 2025/2026 conheceu um aumento significativo. O problema assumiu particular gravidade no concelho de Sintra, onde, sobretudo nas freguesias de maior densidade populacional, o número de pedidos de matrícula excedia, em muito, o número de vagas existentes, especialmente no 1.º ciclo⁷³. A resposta das escolas foi assegurada

⁷¹ Cfr. *Relatório do Mecanismo Nacional de Prevenção – 2024*, ponto 4.5. (Detenção de menores), págs. 55 e segs..

⁷² V. a este respeito o *Relatório à Assembleia da República – 2023* (págs. 73-74), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2023-provedor-de-justica/>.

⁷³ Com dados reportados a 12/09/2025, remetidos pelo então Delegado Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo, no concelho de Sintra registavam-se 762 alunos por colocar (de entre os quais, 703 alunos do ensino básico e 59 alunos do ensino secundário). No final do 1.º período, em 21/12/2025, no mesmo concelho, registavam-se 226 alunos por colocar, de entre os quais, 213 alunos do ensino básico e 13 alunos do ensino secundário.

através da integração de alunos em regime supranumerário, o que configura um desvio aos limites quantitativos legalmente estabelecidos para a constituição de turmas⁷⁴ e que surge em contraciclo com a redução do número de alunos por turma enquanto "medida potenciadora de melhores aprendizagens para todos os alunos"⁷⁵.

Continuaram igualmente a chegar ao Provedor de Justiça queixas relacionadas com a **universalidade da educação pré-escolar** – inicialmente prevista para crianças a partir dos quatro anos de idade e alargada, com efeitos a 1 de janeiro de 2026, às crianças a partir dos três anos⁷⁶. As queixas evidenciaram permanecer por assegurar a efetiva integração na rede pública de educação pré-escolar de todas as crianças abrangidas por esta garantia e cujas famílias assim o pretendam⁷⁷. Esta insuficiência tem vindo a ser identificada pelo Provedor de Justiça como um *problema de natureza estrutural*⁷⁸, agravado pelo acentuar da procura, também decorrente do alargamento do regime às crianças a partir dos três anos.

A situação dos **menores não acompanhados em contexto de controlo documental fronteiriço** também voltou⁷⁹ a reclamar reflexão. Em causa encontra-se, sobretudo, o modo de recolha, compreensão e valoração da informação prestada por crianças, quando dela dependa a formação da decisão administrativa. No caso concreto exposto ao Provedor, verificou-se que foram tomadas e valoradas declarações de uma menor não acompanhada perante autoridade policial, no controlo efetuado logo à chegada (primeira linha)⁸⁰. Tais declarações eram suscetíveis de influenciar a sua situação jurídica e precederam a decisão de recusa da entrada em território nacional, fundada na inexistência de visto adequado à finalidade da deslocação – identificada como de reagrupamento

⁷⁴ Cfr. Despacho Normativo n.º 10-A/2018, diploma que, na sua redação atual, estabelece o regime de constituição de grupos e turmas e o período de funcionamento dos estabelecimentos de educação e ensino no âmbito da escolaridade obrigatória.

⁷⁵ Em alguns casos, turmas de limite reduzido, que deveriam integrar um máximo de 20 alunos, passaram a acolher entre 27 e 30 alunos; cenários como este foram reiteradamente assinalados com preocupação pelas escolas nos contactos estabelecidos. Uma das principais dificuldades prende-se com a carência de docentes do 1.º ciclo. Tal carência teve repercussões noutros planos, designadamente em contexto hospitalar, onde é assegurado o ensino básico a crianças com patologias crónicas e complexas. Devido a uma decisão da então Direção-Geral da Educação, em setembro de 2025, sem aviso prévio, a docente que exercia funções há mais de duas décadas no Departamento de Pediatria da Unidade Local de Saúde (ULS) de Santa Maria foi colocada, em regime de mobilidade, numa escola pública de Lisboa. Em resultado, verificou-se a ausência de atividades letivas na ULS no início do ano escolar, em prejuízo dos direitos das crianças ali internadas, o que foi objeto de atenção do Provedor de Justiça. Mercê das providências tomadas pela ULS no sentido de garantir a continuidade e estabilidade do ensino hospitalar, a retoma de funções pela docente só veio a ter lugar no início de dezembro de 2025.

⁷⁶ V. artigo 2.º da Lei n.º 22/2025, de 4 de março, que alterou a Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto.

⁷⁷ Afirmando a Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares a existência de elevada pressão na rede escolar da educação pré-escolar do concelho de Palmela, conheceu-se situação em Agrupamento de Escolas deste concelho, de não colocação de criança de quatro anos de idade, quando, no início do mês de novembro de 2025, ainda esperavam por colocação à sua frente 104 crianças mais velhas, sendo que a última criança ali colocada completava já os cinco anos até ao final do ano civil.

⁷⁸ V. *Relatório à Assembleia da República – 2022*, pág. 50, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2022-provedor-de-justica/>.

⁷⁹ Já no *Relatório à Assembleia da República – 2023* se assinalava, como falha na execução da Lei de Asilo, a identificação das situações de particular vulnerabilidade relevantes para efeitos do respetivo regime de proteção especial (cf. págs. 27 e 28 do Relatório, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2023-provedor-de-justica/>). A questão também foi analisada sob o prisma da atuação do Mecanismo Nacional de Prevenção. V. *Relatório anual do MNP à Assembleia da República – 2024*, pág. 54, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2024-mecanismo-nacional-de-prevencao/>.

⁸⁰ Do expediente consultado consta menção à ativação da escala de prevenção de advogados, com o defensor nomeado assinando já o auto de declarações prestadas na entrevista de segunda linha (os procedimentos internamente definidos pela PSP para situações de menores desacompanhados determinam que só na presença de defensor oficioso pode ser realizada a instrução dos procedimentos administrativos na fronteira, sendo pelo mesmo assinados os relatórios de ocorrência). No entanto, não foi possível apurar em que momento exato foram estabelecidos contactos com o defensor, bem como com a mãe da menor, residente em território nacional. Por outro lado, à pergunta sobre se percebera tudo o que lhe tinha sido perguntado, a menor respondeu que não.

familiar – com determinação do retorno ao país de origem⁸¹. A este propósito, merece referência o regime instituído pelo Pacto da União Europeia em matéria de Migração e Asilo⁸², aplicável a partir de 12 de junho de 2026, que, no que aqui releva, reforça a tutela das pessoas em situação de vulnerabilidade, designadamente através da identificação precoce dessas situações e a adoção de garantias específicas para as crianças, entre as quais avulta a designação, com a maior brevidade possível, de representante legal para os menores não acompanhados⁸³.

Já no domínio da **crecente utilização de tecnologias digitais em ambiente escolar**, concluiu-se, relativamente a queixa apresentada, que o regime jurídico aplicável à utilização de telemóveis e outros equipamentos com acesso à *internet*⁸⁴ acolhe *exceções justificadas*. Por exemplo, quanto a alunos com domínio muito reduzido da língua portuguesa, para os quais a utilização do equipamento ou aparelho eletrónico se revele necessária para efeitos de tradução ou de natureza pedagógica, e também por razões de saúde devidamente comprovadas ou no quadro de atividades pedagógicas desenvolvidas pela escola⁸⁵. Por seu turno, sustentou-se não caber às crianças assegurar, através daqueles equipamentos, a resposta a situações de emergência, que está cometida à Administração escolar, em articulação com os serviços competentes.

A experiência colhida das situações apreciadas pelo Provedor de Justiça permite ainda identificar dimensões de concretização dos direitos da criança com menor visibilidade no debate público. Assim sucede no domínio da prática desportiva, em que a situação dos **atletas menores de 14 anos** motiva queixas relacionadas com dificuldades levantadas na mudança entre clubes de futebol.

No âmbito de caso concreto, o Provedor de Justiça interpelou quer a Federação Portuguesa de Futebol (FPF) quer o Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P. (IPDJ) quanto à *adequação das normas regulamentares da FPF* à tutela dos direitos das crianças desta faixa etária, mantendo-se no entanto a inexistência de um *mecanismo de averiguação e controlo* que permita uma intervenção célere capaz de ultrapassar a retenção.

⁸¹ Em sede de reapreciação da decisão de recusa de entrada, as autoridades de fronteira não se pronunciaram sobre a questão suscitada pela mandatária da menor relativamente à prestação de declarações assim que desembarcou sem a presença da progenitora.

⁸² Composto pelos Regulamentos (UE) 2024/1347; 2024/1348; 2024/1349; 2024/1350; 2024/1351; 2024/1352; 2024/1356; 2024/1358; 2024/1359 e pela Diretiva (UE) 2024/1346, todos do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024. A respeito do acompanhamento pelo Provedor de Justiça dos desenvolvimentos relativos à implementação do novo regime, *Relatório à Assembleia da República – 2024* (págs. 137 e 138), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2024/>.

⁸³ V. os considerandos (25) e (37), bem como os artigos 12.º e 13.º do Regulamento (UE) 2024/1356, de 14 de maio de 2024, que introduz a triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras externas e que altera os Regulamentos (CE) n.ºs 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817.

⁸⁴ Decreto-Lei n.º 95/2025, de 14 de agosto, que regulamenta a Lei n.º 51/2012, de 5 de setembro, que aprova o Estatuto do Aluno e Ética Escolar, restringindo a utilização de dispositivos eletrónicos de comunicação móvel com acesso à Internet no espaço escolar pelos alunos do 1.º e do 2.º ciclos do ensino básico. Note-se que, já em 2026, o Governo aprovou um diploma que alarga aos alunos do 3.º ciclo do ensino básico (7.º, 8.º e 9.º anos) a proibição de utilização de smartphones no espaço escolar, alargando as regras já aplicáveis aos alunos do 1.º e 2.º ciclos.

⁸⁵ N.º 2, do artigo 3.º, do Decreto-Lei n.º 95/2025, de 14 de agosto.

Outra categoria de situações é aquela em que procedimentos marginais acabam por condicionar o acesso a posições jurídicas fundamentais. Particularmente ilustrativa é a situação apreciada relativa à recusa, por uma junta de freguesia⁸⁶, de emissão de atestado de residência a cidadã estrangeira com a posição de arrendatária, com fundamento na existência de litígio judicial entre a requerente e a respetiva senhoria, o que impedia a apresentação, dentro do prazo legal, do *pedido de matrícula escolar do seu filho*. Defendeu-se não poder a autarquia deixar de apreciar o pedido com imparcialidade, atendendo apenas aos interesses relevantes para a decisão, por forma a preservar a isenção administrativa e a confiança na mesma⁸⁷. Tendo sido apresentada prova adequada *da residência efetiva* da requerente na morada declarada, não assistia fundamento legal à junta de freguesia para obstar à emissão do atestado, conclusão esta que veio a reconhecer, o que permitiu a apresentação do pedido de matrícula em tempo útil.

Também no domínio da **autonomia progressiva das crianças e jovens** foi apreciada situação que interpela a resposta dos poderes públicos quanto à consideração desta dimensão. A queixa foi apresentada por jovem de 16 anos que relatou ter visto recusado o prosseguimento do atendimento telefónico pela Linha SNS 24, em virtude da sua idade e da ausência de acompanhamento por adulto no momento do contacto. A questão convoca princípios estruturantes do estatuto jurídico da criança: de facto, as normas relativas aos direitos da criança constantes da Constituição, da lei e de um considerável elenco de convenções internacionais de que Portugal é parte acolhem o reconhecimento da autonomia progressiva e autodeterminação da criança⁸⁸. A análise do caso permitiu, numa abordagem sistémica, verificar que os Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E. – enquanto entidade responsável pela gestão da Linha SNS24 – têm implementados procedimentos destinados a assegurar um atendimento apropriado e seguro a utentes menores de idade, com vista a compatibilizar o acesso a cuidados de saúde com as exigências de proteção associadas à idade do utente.

⁸⁶ Esta questão toca matéria sobre a competência das juntas de freguesia para a emissão de atestados de residência que já mereceu sinalização no *Relatório à Assembleia da República – 2024* (págs. 49-50), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2024/>.

⁸⁷ V. artigo 9.º do Código do Procedimento Administrativo, que consagra o princípio da imparcialidade.

⁸⁸ V. artigo 5.º da Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989, ratificada por Portugal em 21 de setembro de 1990. O princípio tem várias implicações, como o reconhecimento do direito de exprimir livremente a sua opinião nas decisões que lhe digam respeito e de ver essa opinião devidamente considerada, em função da respetiva idade, maturidade e capacidade de discernimento (artigo 12.º da Convenção).

Em fevereiro de 2025, o Provedor de Justiça requereu ao Tribunal Constitucional a fiscalização da constitucionalidade do disposto no artigo 176.º-C do Código Penal⁸⁹, nos termos do qual são punidos atos contrários à **orientação sexual, identidade ou expressão de género**, com previsão especial para os casos em que as vítimas sejam crianças⁹⁰. Com específica atenção aos direitos da criança, entendeu-se, na argumentação convocada, que a solução normativa tornava permeável ao âmbito da incriminação o exercício constitucionalmente protegido de liberdades fundamentais, designadamente do *respeito pela vontade livremente manifestada pela criança*, em consonância com o reconhecimento da sua autonomia progressiva e da respetiva capacidade de autodeterminação em função da maturidade e do discernimento.

Ainda em 2025, a pedido da **Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias**, o Provedor de Justiça emitiu parecer acerca de projeto legislativo⁹¹ relativo à *criação da figura do Provedor da Criança e sua integração na estrutura orgânica da Provedoria de Justiça*. Para além da abordagem de questões institucionais, ali se reiterou a convicção de que o "mandato *amplo* que, nos termos estatutários, é o do Provedor de Justiça tem permitido à instituição, por um lado, uma visão integrada dos direitos da criança, não dissociada, designadamente, de circunstâncias relativas aos sistemas de proteção social, educativo, de saúde; a questões habitacionais, laborais e outras que afetam os agregados familiares, e, por outro, uma específica perceção da necessidade de abordar, para uma proteção efetiva, também os problemas aí verificados."

⁸⁹ Aditado pela Lei n.º 15/2024, de 29 de janeiro, que proibiu quaisquer práticas de conversão forçada da orientação sexual, identidade ou expressão de género. O Provedor de Justiça sustentou que a tutela penal pretendida, por via da formulação normativa adotada e recurso a conceitos vagos e indeterminados, se encontrava fragilizada na sua função preventiva primordial, consagrando-se um tipo legal insuficientemente densificado à luz das exigências decorrentes do artigo 29.º da Constituição, que consagra o princípio da legalidade criminal.

⁹⁰ Cfr. artigos 69.º-B, n.º 2, 69.º-C, n.º 2, e 177.º, n.ºs 6 a 8, do Código Penal, na versão resultante do artigo 3.º da Lei n.º 15/2024. O diploma (cfr. artigo 2.º) aditou ao artigo 5.º da Lei n.º 38/2018, de 7 de agosto, o n.º 3, que prevê a proibição de "quaisquer práticas destinadas à conversão forçada da orientação sexual, identidade ou expressão de género".

⁹¹ Projeto de Lei n.º 174/XVII/1.º; o parecer está disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=315513>.

Em 2025, o Provedor de Justiça lançou o concurso **"O Futuro dos Direitos é Agora"**. Promovida em parceria com a Comissão Nacional da UNESCO e com a colaboração da Rede de Escolas Associadas da UNESCO, a iniciativa convidou crianças e jovens entre os 6 e os 18 anos a refletir, através da expressão artística, sobre os valores da igualdade, da justiça, da liberdade, da tolerância e da cidadania. Foram apresentados 123 trabalhos, da autoria de 251 participantes, posteriormente reunidos numa exposição inaugurada no Palácio Vilalva, sede do Provedor de Justiça, por ocasião da cerimónia de entrega dos prémios. Ao colocar crianças e jovens no centro da reflexão sobre direitos e liberdades, o projeto pretendeu afirmá-los participantes na construção das referências cívicas e democráticas que assentam em valores fundamentais e moldam a vida em sociedade, muito para além de meros destinatários de proteção. Simultaneamente, visou-se apresentar o Provedor de Justiça como órgão constitucional de proximidade do cidadão, cuja missão de proteção dos direitos fundamentais se exerce também pela **promoção de uma cultura** de cidadania informada.

À construção de percursos de cidadania importa de igual modo a necessidade de repensar os modelos de intervenção junto de crianças e jovens em conflito com a lei. Sob este desígnio promoveu-se a segunda edição dos **"Encontros na Provedoria", dedicada ao tema "Justiça Juvenil: novas respostas para o século XXI"**⁹². A reflexão beneficiou do contributo de Esther Giménez-Salinas, Síndic de Greuges da Catalunha – instituição da Comunidade Autónoma da Catalunha, congénere ao Provedor de Justiça – e especialista reconhecida na área da justiça juvenil. Contou com a participação de elementos do Ministério Público, da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais e de responsáveis pelas unidades educativas, em diálogo em torno das exigências contemporâneas da justiça juvenil e das respostas reclamadas pela proteção, responsabilização e integração social infantojuvenil.

Inscribe-se neste contexto a atenção dedicada pelo Provedor de Justiça a realidades particularmente sensíveis da infância e juventude, de que é exemplo a realização, em 2025, das primeiras **visitas do Mecanismo Nacional de Prevenção às casas de acolhimento especializado** destinadas a crianças abrangidas por medidas do Sistema de Promoção e Proteção. O trabalho desenvolvido junto destas estruturas esteve na origem de um **relatório temático** próprio dedicado à análise das condições de acolhimento, do respeito pelos direitos das crianças e jovens acolhidos e das respostas institucionais existentes, no qual foram formuladas 19 recomendações dirigidas às entidades competentes⁹³.

Na sequência da sua publicação, promoveu-se uma nova edição dos **"Encontros na Provedoria", sob o tema "Cuidar, Proteger, Capacitar: desafios do acolhimento residencial de crianças e jovens"**⁹⁴. Este encontro pretendeu uma abordagem multidisciplinar e reticular do tema, trazendo à mesma mesa a Vice-Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, Conselheira Graça Amaral, e o pedopsiquiatra Pedro Strecht, a que se associou o conhecimento construído no terreno, através da participação dos responsáveis e profissionais das seis casas de acolhimento residencial existentes em Portugal.

O debate em torno das respostas dirigidas a crianças e jovens privados de meio familiar tem prosseguido nas reuniões de trabalho "*Empowering the Child Protection System in Portugal – Towards Deinstitutionalised Approaches*", promovida pela UNICEF (*United Nations Children's Fund*) em parceria com o Instituto da Segurança Social, I.P., iniciativa integrada no processo de reforço do Sistema de Promoção e Proteção de crianças e jovens e orientada para o desenvolvimento de respostas assentes na desinstitucionalização, no fortalecimento dos apoios à família, na reintegração familiar, no acolhimento familiar e na preparação para a autonomia de vida. A participação neste grupo de trabalho tem sido consonante com posições que vêm sendo afirmadas pela instituição quanto à necessidade de prevenir percursos prolongados de institucionalização e de assegurar **que a separação da criança do seu meio familiar conserva natureza excecional**, sublinhando que, sempre que tal corresponda ao seu superior interesse, devem privilegiar-se soluções de *acolhimento familiar*, cuja primazia foi reforçada pelo legislador no regime de promoção e proteção⁹⁵.

⁹² A gravação desta sessão, realizada em 16 de junho de 2025, pode ser visualizada no YouTube em <https://www.youtube.com/watch?v=SmWCk-CYThRQ>.

⁹³ O Relatório temático sobre acolhimento especializado de crianças e jovens está disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/mnp-relatorio-tematico-sobre-acolhimento-especializado-de-criancas-e-jovens/>.

⁹⁴ A gravação desta sessão, realizada em 28 de novembro de 2025, pode ser visualizada no YouTube em <https://www.youtube.com/watch?v=BHP-dYWvtfkI>.

⁹⁵ N.º 4 do artigo 46.º da Lei n.º 147/99, de 01 de setembro, após a alteração operada pela Lei n.º 142/2015, de 8 de setembro.

O PdJ COMO INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

II

O PdJ COMO INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS |

O Provedor de Justiça é a Instituição Nacional de Direitos Humanos (doravante: INDH) portuguesa, conforme reconhecido internacionalmente pela Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (GANHRI, na sigla inglesa), mercê, entre fatores que contribuem para este reconhecimento, da sua independência e de um mandato amplo para promover e defender os direitos humanos.

A instituição tem sido periodicamente acreditada com "estatuto A" desde 1999, o que significa a plena conformidade com os Princípios de Paris, adotados pelas Nações Unidas. Como mencionado no Relatório à Assembleia da República relativo a 2024, a última acreditação ocorreu em 2024, assente nos pilares fundamentais de independência, pluralismo e eficácia, constituindo 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.

Com a reorganização orgânica iniciada em 2021⁹⁶, esta dimensão da atividade do Provedor de Justiça tem vindo a consolidar processos de trabalho e de articulação entre os vários departamentos que integram a Provedoria de Justiça, criando-se assim dinâmicas de interligação, complementaridade e de coerência de ação.

Nos termos do Estatuto do Provedor de Justiça, a cooperação com instituições congêneres e com organizações internacionais e da União Europeia constitui uma das funções da instituição. Ao Provedor de Justiça compete, igualmente, promover a divulgação dos direitos fundamentais, bem como da própria instituição⁹⁷.

Por sua vez, a Lei Orgânica da Provedoria de Justiça prevê expressamente as funções do Provedor de Justiça enquanto INDH, competindo-lhe a promoção da harmonia dos instrumentos de direito interno com o direito internacional, bem como o contributo para a sua efetiva aplicação. Compete-lhe, ainda, a elaboração e apresentação dos relatórios requeridos pelos organismos internacionais⁹⁸.

⁹⁶ Decreto-Lei n.º 80/2021, de 6 de outubro, que aprova a Orgânica da Provedoria de Justiça.

⁹⁷ Cfr. n.º 3 do artigo 1.º e alínea d) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto do Provedor de Justiça, aprovado pela Lei n.º 9/91, de 9 de abril.

⁹⁸ Artigo 18.º da Lei Orgânica da Provedoria de Justiça, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 80/2021, de 6 de outubro.

Num contexto global em constante transformação e marcado pela emergência de novos desafios para os direitos humanos, a cooperação internacional e o multilateralismo assumem uma relevância acrescida. E, no plano nacional, assume especial importância a estreita colaboração com entidades públicas e com a sociedade civil, favorecendo uma abordagem articulada e eficaz neste domínio.

A par desta atuação institucional, o Provedor de Justiça tem igualmente promovido iniciativas que aproximem a instituição das pessoas e contribuam para a maior divulgação dos direitos fundamentais.

1. PROMOÇÃO E DIVULGAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E DA INSTITUIÇÃO

O Provedor de Justiça renovou, ao longo de 2025, o seu compromisso com a promoção e a sensibilização para os direitos humanos, reforçando iniciativas de divulgação da sua missão e fomentando a proximidade com a sociedade. Assim, ao longo do ano, diversas iniciativas contribuíram para reforçar o diálogo institucional com diferentes entidades e promover a reflexão pública sobre direitos humanos.

Nesse contexto, foi relançada a *newsletter* digital do Provedor de Justiça, com o objetivo de dar a conhecer o trabalho desenvolvido pela instituição. Através desta publicação trimestral têm sido divulgadas as iniciativas e intervenções mais relevantes ocorridas ao longo do ano.

No âmbito das comemorações do seu 50.º aniversário, a Provedoria de Justiça reabriu ao público, entre 4 e 28 de fevereiro de 2025, a exposição "Liberdade (à) Vista", do fotógrafo Paulo Cintra. A mostra reúne imagens inéditas captadas durante o dia 25 de abril de 1974.

O Provedor de Justiça passou igualmente a estar presente nas redes sociais (*Instagram* e *LinkedIn*), onde divulga a sua atividade e promove uma cultura de direitos fundamentais.

Foi lançada nas redes sociais da Provedoria de Justiça a iniciativa "50 anos, 50 casos", destinada a recordar alguns dos processos e intervenções mais significativos da história do Provedor de Justiça, constituindo uma oportunidade para dar a conhecer a missão da instituição e o trabalho desenvolvido ao longo de cinco décadas.

O Provedor de Justiça lançou o seu primeiro *podcast*, intitulado "Os direitos são só conversa?" no dia 8 de março, assinalando o Dia Internacional da Mulher. Este novo formato de comunicação constitui uma ferramenta adicional de divulgação e reflexão, permitindo alcançar públicos mais amplos e aproximar a instituição das pessoas.

Reforçando o compromisso do Provedor com a promoção e sensibilização para os direitos humanos junto das gerações mais jovens, foi lançado o concurso "O Futuro dos Direitos é Agora", em parceria com a Comissão Nacional da UNESCO e com a Rede de Escolas Associadas da UNESCO.

Destinado a crianças e jovens entre os 6 e os 18 anos, o concurso procurou sensibilizar e estimular a compreensão dos direitos humanos através da expressão artística, incentivando o debate e a consciencialização em torno de valores como a solidariedade, a justiça, a igualdade e a tolerância.

Em setembro, realizou-se a cerimónia de entrega de prémios, seguida da inauguração de uma exposição que reuniu as obras apresentadas pelos participantes. Foram submetidas 123 candidaturas, envolvendo 251 alunos de 26 escolas de várias regiões do país.

Com o objetivo de reforçar o diálogo com a sociedade e promover a reflexão pública sobre temas relevantes para a defesa dos direitos e da cidadania, a Provedoria de Justiça passou a acolher, nas suas instalações, um ciclo de encontros abertos ao debate e à partilha de conhecimento — os "Encontros na Provedoria". Estas iniciativas reúnem especialistas, responsáveis institucionais e outros convidados para discutir questões atuais e desafios emergentes em diferentes áreas de intervenção.

A **sessão inaugural** ocorreu em maio e foi dedicada à liberdade de expressão e dos media, contando com a participação de Teresa Ribeiro (ex-representante da OSCE para a Liberdade dos Media), Manuel Carvalho (jornalista) e Pedro Lomba (professor universitário). A **segunda edição** decorreu em junho e teve como convidada especial a *Síndica de Greuges* da Catalunha – titular da instituição da Comunidade Autónoma da Catalunha, congénere ao Provedor de Justiça –, cuja intervenção incidiu sobre a evolução dos sistemas de justiça juvenil e de proteção de crianças e jovens naquela região, bem como sobre a partilha de modelos de organização, conhecimentos e boas práticas neste domínio.

Em novembro, realizou-se uma nova sessão subordinada ao tema "Cuidar, Proteger, Capacitar: desafios do acolhimento residencial de crianças e jovens", tomando como ponto de partida o Relatório Temático sobre Acolhimento Especializado de Crianças e Jovens do Mecanismo Nacional de Prevenção. O **encontro** contou com a participação da Vice-Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e do pedopsiquiatra Pedro Strecht, promovendo uma reflexão alargada sobre os desafios e caminhos de melhoria nesta área.

O Provedor de Justiça associou-se, pela primeira vez, à Noite da Literatura Europeia, iniciativa promovida pela EUNIC (Institutos Nacionais de Cultura da União Europeia (European Union National Institutes for Culture), Portugal, com o apoio da Representação da Comissão Europeia. Em junho, a instituição abriu as portas ao público para acolher duas leituras encenadas de obras literárias.

Também pela primeira vez, a Provedoria de Justiça participou no *Open House* Lisboa, evento anual que convida o público a descobrir diversos espaços da cidade. No fim de semana de 10 e 11 de maio, foi possível visitar o Palácio Vilalva, sede do Provedor de Justiça, incluído na lista de estreias da 14.ª edição do evento.

(i) No que toca a **participação institucional em atividades de disseminação de conhecimento** a Provedora de Justiça interveio em janeiro como oradora numa conferência internacional dedicada ao tema "Estado de Direito e Administração da Justiça", organizada pela *European Public Law Organization* (EPLO). No seguimento deste encontro, foi acolhida a visita de uma delegação de estudantes da mesma organização, com o objetivo de dar a conhecer o papel do Provedor de Justiça no reforço do Estado de Direito e na proteção dos direitos humanos.

Ainda no mesmo mês, a Provedora de Justiça participou como oradora no VII Seminário de Segurança Interna, sobre "Direitos Humanos e Atividade Policial", organizado pela Academia Militar.

No contexto das comemorações de dois marcos históricos, o 75.º aniversário da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e o 25.º aniversário da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o Provedor-Adjunto participou na conferência "Celebrating Human Rights in Europe", promovida pela Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa.

Em outubro, o Provedor de Justiça esteve representado na Conferência "ERS'25 — Regulação da Saúde no Futuro: Entre a Proteção dos Doentes e a Transformação do Sector", realizada no Porto, tendo sido apresentada uma intervenção na sessão dedicada aos Direitos dos Utentes, abordando temas como a literacia em saúde, o direito ao acompanhamento e os direitos dos migrantes.

Na área da proteção dos direitos da criança, destaca-se ainda a realização de uma reunião de trabalho entre o Provedor de Justiça, peritos da UNICEF e representantes da Segurança Social, dedicada ao tema "Capacitar o Sistema de Proteção da Criança em Portugal – Rumo a Abordagens Desinstitucionalizadas".

(ii) Ao longo do ano, os **colaboradores do Provedor de Justiça participaram em diversas iniciativas de formação**, conferências e eventos especializados, refletindo o compromisso com a atualização permanente de conhecimentos e com a promoção de práticas alinhadas com os direitos humanos.

No domínio da saúde mental e da inclusão social, o Provedor de Justiça participou, em março, na Conferência Internacional "Saúde Mental Comunitária – Desinstitucionalização, Diversidade e Inclusão".

Em abril, a instituição esteve representada na Conferência sobre "Alterações ao Código de Processo Penal", organizada pelo Supremo Tribunal de Justiça.

O Provedor de Justiça esteve igualmente presente, em setembro, num evento organizado pela APDC – Digital Business Community, sobre a transformação digital da saúde pública ("*Business Talks - GovTech* Saúde: Inovação Digital no SNS").

No contexto académico, colaboradores do Provedor participaram, em outubro, na iniciativa "*Detention Houses: Sobre a criação de casas de detenção em Portugal*", promovida pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, dedicada à análise de modelos alternativos de detenção e às suas implicações no sistema de justiça.

No âmbito das comemorações do Dia Internacional dos Migrantes, uma colaboradora do Provedor de Justiça assistiu aos debates promovidos pelo NOVA *Asylum Policy Lab*, que reuniram representantes da academia e da sociedade civil para refletir sobre as alterações à Lei n.º 23/2007, de 4 de junho na sua redação atual, denominada "Lei dos Estrangeiros" e recolher contributos para reforçar os direitos das pessoas migrantes em Portugal.

É de mencionar, ainda, a participação em ações de formação sobre "Inteligência Artificial e Não Discriminação", promovidas pela Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, em outubro e dezembro, baseadas em instrumentos jurídicos relativos aos direitos humanos e à IA, incluindo a Convenção-Quadro do Conselho da Europa sobre IA e o Regulamento Europeu sobre IA.

No contexto do 36.º aniversário da Convenção sobre os Direitos da Criança, o Provedor de Justiça esteve representado, em novembro, na sessão "Todos Juntos pelos Direitos das Crianças".

Em dezembro, a instituição assistiu à apresentação do estudo "Atitudes e Percepções da População Adulta Portuguesa sobre Deficiência", promovida pelo Mecanismo Nacional de Monitorização da Implementação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Me-CDPD, bem como à Sessão Comemorativa do 77.º Aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, promovida pela Ordem dos Advogados.

(iii) A interação regular e construtiva com organismos nacionais, bem como com organizações da sociedade civil, constitui uma dimensão fundamental do trabalho do Provedor de Justiça.

Na qualidade de INDH, o Provedor de Justiça colabora regularmente com a Comissão Nacional para os Direitos Humanos (CNDH) que, enquanto Mecanismo Nacional de Implementação, Reporte e Seguimento em Portugal, é responsável por assegurar a coordenação entre os diversos ministérios, com vista à definição da posição nacional em matéria de direitos humanos e ao cumprimento das obrigações decorrentes dos instrumentos internacionais de direitos humanos.

O Provedor de Justiça tem estatuto de observador na CNDH e participa nas suas reuniões sem direito de voto, preservando, assim, a plena independência da instituição.

Estas interações, que incluem reuniões alargadas com representantes da sociedade civil, contribuem para aumentar a eficácia global das ações de promoção e proteção dos direitos humanos no país.

Um dos membros do Me-CDPD é indicado pelo Provedor de Justiça. Em 2025, ocorreram reuniões deste Mecanismo Nacional. Neste domínio, importa destacar o parecer do Me-CDPD relativo à revisão da Estratégica Nacional para a Inclusão das Pessoas com Deficiência 2021-2025, no qual a Provedoria de Justiça colaborou.

O Provedor de Justiça está também representado no conselho nacional da Comissão Nacional para os Direitos das Crianças e Jovens. Esta Comissão contribui para a planificação da intervenção do Estado na promoção dos direitos e na proteção das crianças e jovens. Além disso, coordena e avalia a ação dos organismos públicos e da comunidade nesta área. Em julho, a Provedoria de Justiça esteve presente em reunião do Conselho Nacional, na qual, entre outros assuntos, foi apresentada a Estratégia Única dos Direitos das Crianças e Jovens 2025-2035.

Este ano, a Provedoria de Justiça voltou a participar nas duas edições anuais do Programa de Capacitação em Direitos Humanos para a Administração Pública, dando formação sobre "As prioridades da INDH", em parceria com o Instituto Nacional de Administração.

Mantém-se ainda ativa a parceria entre o Provedor de Justiça e o Centro Nacional de Inovação Jurídica, do qual é associado fundador, criada no âmbito de uma colaboração institucional entre a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e o Município de Bragança, com a missão de promover o estudo, a inovação e a divulgação da Ciência Jurídica, especialmente na sua intersecção com as novas tecnologias.

Dando continuidade à prática de colaboração com as universidades, em 2025, foi realizado mais um estágio na Provedoria de Justiça, em colaboração com a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

2. O SISTEMA INTERNACIONAL E REGIONAL DE PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

A acreditação como INDH com "estatuto A" significa que o Provedor de Justiça desempenha um papel relevante no sistema internacional de promoção e proteção dos direitos humanos, por via da interação com diversos organismos das Nações Unidas, designadamente o Conselho de Direitos Humanos, órgãos dos Tratados e o Alto Comissariado para os Direitos Humanos, levando ao conhecimento, através de um olhar independente, os elementos relevantes que possam apoiar na caracterização da situação dos direitos humanos em Portugal.

(i) Conselho de Direitos Humanos

Em 2025, o Provedor de Justiça teve intervenção em várias fases do 4.º ciclo do Exame Periódico Universal a Portugal. Em 2024, como referido no Relatório de 2024, apresentou um relatório alternativo e uma declaração na pré-sessão. Marcou ainda presença na sessão de exame de Portugal perante o Conselho de Direitos Humanos, em Genebra.

Em março de 2025, o Provedor de Justiça participou na 58.ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, na qual foi apreciado e debatido o relatório final do Grupo de Trabalho sobre o Exame Periódico Universal de Portugal.

Na declaração apresentada, este órgão do Estado valorizou os esforços de Portugal no cumprimento dos compromissos internacionais em matéria de direitos humanos, chamando a atenção, porém, para os desafios que persistem, destacando dois grupos particularmente vulneráveis: as pessoas idosas e as pessoas com deficiência.

O Provedor de Justiça participou também na consulta levada a cabo pelo Relator Especial sobre o direito à educação acerca do projeto dos "Princípios Orientadores sobre o direito ao cuidado e à educação na primeira infância", elaborado em conjunto com a UNESCO e a sociedade civil. O contributo enviado teve presente o papel e a experiência do Provedor de Justiça relativamente a estas matérias, seja como resultado da sua ação de apreciação de queixas, mas também por via do acompanhamento que faz sobre a evolução da realidade e da reflexão que sobre ela produz.

A instituição reuniu com a Perita Independente das Nações Unidas sobre o gozo dos direitos humanos pelas pessoas com albinismo, durante a sua visita a Portugal, na qual, entre outros assuntos, foram abordados os trabalhos do Provedor de Justiça relativamente aos direitos das pessoas com deficiência. Entretanto, em novembro, a mesma perita independente apresentou as conclusões preliminares da sua visita ao nosso país.

Adicionalmente, foi apresentado contributo para a 1.ª Sessão do Grupo de Trabalho Inter-governamental, criado pelo Conselho de Direitos Humanos, para ponderar um protocolo facultativo à Convenção dos Direitos da Criança, com o objetivo de reconhecer explicitamente que o direito à educação inclui cuidados e educação na primeira infância.

(ii) Monitorização dos Tratados

O Provedor de Justiça colaborou com os órgãos das Nações Unidas responsáveis por monitorizar a aplicação dos tratados.

Apresentou um contributo para o exame do Comité sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres relativamente às medidas adotadas por Portugal para implementar as recomendações que lhe foram dirigidas. Entre outros aspetos, foi assinalada a falta de um instrumento estratégico renovado para promover e proteger os direitos das comunidades ciganas e alcançar a sua plena integração.

Colaborou ainda para o relatório nacional enviado em resposta às Observações finais emitidas pelo Comité contra os Desaparecimentos Forçados, atualizando as informações sobre o Provedor de Justiça.

(iii) Alto Comissariado para os Direitos Humanos

A instituição enviou um contributo para o relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas – entretanto publicado – sobre "Instituições Nacionais de Direitos para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos", no qual se destacaram boas práticas adotadas pelo Provedor de Justiça.

Foi dada resposta a um pedido do Alto Comissariado para os Direitos Humanos (ACDH) relativo ao tema "Democracia e alterações climáticas: foco em soluções", objeto da 5.ª sessão do Fórum sobre Direitos Humanos, Democracia e Estado de Direito.

Foi ainda remetido um contributo para o estudo anual dedicado aos direitos das pessoas com deficiência, com particular incidência nas infraestruturas inclusivas, designadamente nos domínios do transporte e da habitação.

(iv) Conselho da Europa

No contexto regional, o Provedor de Justiça colaborou ativamente com o Conselho da Europa.

Em março de 2025, a Provedora-Adjunta participou na Conferência de Alto Nível com *Ombudsmen* e INDH, em Estrasburgo. Foram debatidos os desafios atuais relacionados com o Estado de Direito, o papel das instituições de *Ombudsman* e das INDH, bem como os riscos e oportunidades associados à tomada de decisões públicas na era digital.

Realizaram-se também *workshops* dedicados a temas como a proteção dos direitos humanos em tempos de crise, os Princípios de Veneza, a implementação da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, as oportunidades de cooperação com o Conselho da Europa e a Convenção-Quadro do Conselho da Europa sobre Inteligência Artificial.

Também este ano o Provedor de Justiça colaborou com organismos do Conselho da Europa responsáveis por monitorizar periodicamente a implementação das convenções de que Portugal é parte.

No âmbito do quinto ciclo de monitorização, o Provedor de Justiça reuniu, em março, com uma delegação do Comité Consultivo da Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais, durante a sua visita a Portugal. Em setembro, enviou observações escritas sobre o projeto do Relatório do mesmo Comité Consultivo relativas à atividade da instituição.

Reuniu-se, ainda, com a delegação do Grupo de Peritos sobre o Tráfico de Seres Humanos, no âmbito da quarta visita de avaliação da implementação da Convenção Relativa à Luta contra o Tráfico de Seres Humanos. Esta ronda de avaliação centrou-se nas vulnerabilidades ao tráfico de seres humanos e nas medidas adotadas para prevenir a exploração, detetar e apoiar as vítimas, assim como punir os infratores, com destaque para a utilização das tecnologias de informação e comunicação.

(v) União Europeia

Este ano, o Provedor de Justiça foi, uma vez mais, ouvido pela Comissão Europeia para a preparação do relatório anual sobre o Estado de Direito, o qual analisou quatro domínios em todos os Estados-Membros: o sistema judicial, o quadro de combate à corrupção, a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social e ainda as questões institucionais relacionadas com o equilíbrio de poderes.

No âmbito do programa europeu de Assistência Técnica e Intercâmbio de Informação (TAIEX, na sigla em inglês) da Comissão Europeia, o Provedor de Justiça colaborou com o *Ombudsman* do Quénia (Comissão sobre Justiça Administrativa). Em fevereiro, recebeu uma delegação da mesma instituição para partilha de boas práticas e experiências. Esta iniciativa deu continuidade à ação de cooperação iniciada no ano anterior, levada a cabo no Quénia, também por indicação da Comissão Europeia.

Em novembro, o Provedor de Justiça participou num encontro de trabalho organizado pelo Oficial de Direitos Fundamentais da FRONTEX, pela Rede Europeia de INDH e pela Agência dos Direitos Fundamentais, em Viena, sobre o mecanismo de monitorização dos direitos fundamentais no âmbito do Pacto em matéria de Migração e Asilo.

(vi) Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia

O Provedor manteve uma colaboração ativa com a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA, na sigla inglesa), entidade independente dedicada à promoção e proteção dos direitos humanos no espaço europeu.

No âmbito dessa colaboração, a instituição respondeu a uma consulta da FRA relativa ao seu Plano Estratégico 2023-2028. Foi igualmente enviado um contributo para o relatório anual da Agência dos Direitos Fundamentais, centrado na crise da habitação. O Provedor de Justiça apresentou ainda a sua perspetiva sobre "O papel dos direitos fundamentais na proteção do Estado de direito", através do Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra, no quadro de um estudo em curso para a FRA.

Em abril, o Provedor esteve representado num seminário realizado em Viena sobre a diretiva relativa ao dever de diligência das empresas em matéria de sustentabilidade (CSDDD). O evento foi coorganizado pela FRA e por INDH europeias, em colaboração com a Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (ENNHRI). No mesmo contexto, teve lugar um *workshop* dedicado à transposição e implementação da mesma diretiva. Este encontro proporcionou o reforço das competências institucionais e a reflexão sobre estratégias comuns de atuação.

Em outubro, o Provedor de Justiça participou numa reunião organizada pela FRA, em Viena, dedicada à violência contra pessoas com deficiência que vivem em instituições. A reunião centrou-se na análise do relatório *Places of Care = Places of Safety? – Violence Against Persons with Disabilities in Institutions*, entretanto divulgado. O encontro permitiu partilhar as principais conclusões do estudo, identificar lacunas e boas práticas e discutir formas de prevenir e responder à violência contra pessoas com deficiência em contexto de institucionalização.

O Provedor participou ainda numa sessão organizada pela FRA para aprofundar a cooperação com INDH e *Ombudsmen*, através de ações conjuntas.

Por fim, em dezembro, assistiu à iniciativa *3rd Annual EU CharterXchange* dedicada ao reforço da aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, com enfoque nos direitos das pessoas com deficiência, nos sistemas de inteligência artificial e nos serviços digitais.

3. ORGANIZAÇÕES E REDES INTERNACIONAIS DE INDH

(i) Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos

Em 2025, a Provedora de Justiça participou no encontro anual organizado pela Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (na sigla inglesa, GANHRI). Esta rede, da qual o Provedor de Justiça é membro, é reconhecida como parceira das Nações Unidas e representa mais de 115 INDH.

Este encontro incluiu a Assembleia Geral da GANHRI, reuniões e trocas de conhecimento sobre o papel das INDH na promoção dos direitos das pessoas com deficiência e no processo de acreditação. Incluiu ainda a Conferência Anual sobre o papel das INDH na promoção dos direitos humanos das mulheres e das raparigas e na igualdade de género.

Durante a Assembleia Geral, a Provedora de Justiça recebeu o certificado que renova o reconhecimento do "estatuto A" da instituição, em plena conformidade com os Princípios de Paris.

Ainda no âmbito da atividade desta rede, colaboradores do Provedor de Justiça assistiram a atividades organizadas pela GANHRI, como o *webinar* dedicado às necessidades específicas das pessoas em situação de vulnerabilidade face à tortura e aos maus-tratos.

(ii) Instituto Internacional de Ombudsman

O Provedor de Justiça continuou a colaborar com o Instituto Internacional de *Ombudsman* (IOI), uma organização que reúne mais de 200 instituições independentes em todo o mundo e da qual faz parte.

A instituição respondeu a uma consulta sobre a Resolução 79/177 da Assembleia Geral das Nações Unidas que sublinha o papel dos *Ombudsman* e das instituições de mediação na promoção e proteção dos direitos humanos, na boa governação e no Estado de Direito.

Este ano, colaboradores do Provedor de Justiça participaram na 2.ª edição da Academia do IOI, organizada pela Região Europeia. A iniciativa foi dedicada à forma de lidar com comportamentos desafiantes por parte das pessoas que recorrem ao *Ombudsman*. O objetivo foi partilhar conhecimentos e boas práticas, bem como melhorar os métodos de trabalho.

O Provedor esteve também representado num encontro europeu de pares, em fevereiro, para discutir o Pacto da União Europeia em matéria de Migração e Asilo.

O evento teve como objetivo debater as implicações do Pacto no domínio dos direitos fundamentais, bem como partilhar expectativas e experiências sobre o seu impacto no funcionamento e mandato das instituições do tipo *Ombudsman*. A reunião decorreu em Bruxelas e contou com a participação de representantes de várias instituições homólogas dos Estados-Membros, bem como da Provedora de Justiça Europeia.

Ainda no âmbito europeu, a instituição respondeu também a uma consulta sobre os *Princípios de Veneza* (Princípios sobre a Proteção e Promoção da Instituição do Provedor de Justiça) do Conselho da Europa.

(iii) Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos

O Provedor de Justiça integra a Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (ENNHRI, na sigla inglesa), que reúne cerca de 50 instituições com o objetivo de reforçar a promoção e a proteção dos direitos humanos na região.

No âmbito desta cooperação, a Secretária-Geral da ENNHRI esteve na Provedoria de Justiça, em março, e apresentou o trabalho da rede. Nesta sessão, dirigida a toda a equipa, foi ainda debatido o papel das INDH como ponte entre os sistemas nacional e internacional de proteção dos direitos humanos, entre outros temas.

A instituição esteve representada pelo Provedor-Adjunto de Justiça, em setembro, no Fórum de Liderança da ENNHRI, organizado para reflexão sobre prioridades estratégicas, gestão de crises, reforço da resiliência institucional e utilização da inteligência artificial no trabalho das INDH.

Em novembro, a Provedora-Adjunta de Justiça participou na Assembleia Geral da ENNHRI, na qual foram aprovados o Plano Estratégico para 2026-2030, o Plano Operacional e o Orçamento da rede para 2026. No mesmo âmbito, participou também num evento sobre parcerias estratégicas da ENNHRI, que reuniu representantes da União Europeia, do Conselho da Europa, de parceiros internacionais e regionais e da sociedade civil.

O Provedor de Justiça integra vários grupos temáticos da ENNHRI, participando regularmente em reuniões nas quais participam especialistas em matérias como ambiente e alterações climáticas, asilo e migrações, direitos das pessoas idosas e das pessoas com deficiência, direitos económicos, sociais e culturais e inteligência artificial.

No âmbito das atividades divulgadas nos grupos de trabalho, a instituição esteve presente, em abril, numa reunião do grupo de trabalho sobre os direitos das pessoas com deficiência, realizada em Berlim. Em outubro, participou também numa reunião da Plataforma Colaborativa COE-FRA-ENNHRI-EQUINET, em Edimburgo, dedicada aos desafios e às oportunidades na concretização dos direitos económicos, sociais e culturais nas comunidades rurais.

O Provedor de Justiça contribuiu, uma vez mais, para o relatório anual da ENNHRI sobre "O Estado de Direito na Europa – 2025", que inclui uma análise da situação nacional.

(iv) Rede Europeia de Provedores de Justiça

O Provedor de Justiça integra a Rede Europeia de Provedores de Justiça (ENO, na sigla inglesa), uma rede informal composta por mais de 95 Provedores de Justiça e organismos similares, destinada à troca de informações sobre o Direito e as políticas da União Europeia e à partilha de boas práticas. O Provedor de Justiça da União Europeia é responsável pela coordenação da ENO.

A Provedora-Adjunta de Justiça participou na conferência anual para os membros da ENO que ocorreu em novembro, no Parlamento Europeu, sobre o tema "Defendendo uma Europa baseada nos direitos". O evento incluiu *workshops* nos quais foram debatidos temas como barreiras práticas à mobilidade dentro da União Europeia; os desafios e as oportunidades da monitorização do cumprimento do direito da União Europeia; o tratamento de queixas ambientais e a evolução do papel dos *Ombudsmen* nos domínios da migração e do asilo.

(v) Rede CPLP de Direitos Humanos

Em 2025, foram promovidas várias iniciativas no âmbito da rede informal de cooperação que reúne os Provedores de Justiça, Comissões Nacionais de Direitos Humanos e demais Instituições de Direitos Humanos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Esta rede abrange instituições de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste. O Provedor de Justiça de Portugal assume, de forma permanente, o Secretariado Executivo.

A Provedora de Justiça, na qualidade de presidente interina da Rede CPLP de Direitos Humanos, deslocou-se a Bissau, em fevereiro, onde manteve uma série de encontros institucionais com o objetivo de estreitar a cooperação bilateral e preparar a apresentação e consolidação da Rede no plano internacional.

Esse desígnio concretizou-se, logo no mês seguinte, através da ativa participação de quase todos os membros da Rede na Assembleia e Conferência Anual da GANHRI. A deslocação a Genebra representou, assim, um marco importante para promover o reconhecimento da Rede perante o sistema internacional de direitos humanos e, ainda, incentivar a aproximação das instituições aos *Princípios de Paris*, aspirando a que, a par do Provedor de Justiça de Portugal e do Provedor de Direitos Humanos e Justiça de Timor-Leste, outros membros da Rede possam vir a obter a acreditação pela GANHRI como INDH. Nesta ocasião, o Secretariado Executivo organizou um evento paralelo intitulado "Reforço das Instituições de Direitos Humanos da CPLP: Cooperação e Envolvimento com Mecanismos Internacionais" que contou com oradores da GANHRI e do ACDH. Foram discutidas estratégias para fortalecer a capacidade institucional dos membros da rede e reforçar o seu papel no sistema internacional de direitos humanos.

Ocorreu ainda uma reunião dos membros da Rede, na qual a Defensoria Pública da União do Brasil foi formalmente acolhida como novo membro.

Em 2025, foram ainda promovidos vários *webinars* pelo Secretariado Executivo, com o objetivo de reforçar a partilha de conhecimentos, o debate de ideias e a promoção da capacitação técnica das instituições envolvidas.

Os *webinars* incidiram sobre temas relevantes para os membros, tais como migrações e direitos humanos no espaço da CPLP, gestão e tratamento de queixas, mediação e emissão de recomendações, participação no sistema internacional de direitos humanos, desafios atuais à ação dos Provedores de Justiça e das INDH, nomeadamente no contexto das alterações climáticas, bem como o papel da GANHRI no seu fortalecimento institucional.

Estas iniciativas contaram igualmente com a participação de oradores externos, como colaboradores do ACDH, da Organização Internacional para as Migrações e da GANHRI.

O Provedor de Justiça, enquanto Secretariado Executivo, foi convidado a partilhar a atividade desta Rede, em reunião da Rede de Pontos Focais de Direitos Humanos dos Estados-Membros da CPLP, que ocorreu em março.

(vi) Federação Ibero-Americana de Ombudsperson

O Provedor de Justiça é membro da Federação Ibero-Americana de *Ombudsperson* (FIO), uma organização que reúne mais de 100 membros, de 22 países do espaço ibero-americano, com a missão de fomentar a cooperação, a partilha de boas práticas e o fortalecimento institucional.

Durante o ano, o Provedor participou nos trabalhos desenvolvidos no âmbito de equipas temáticas constituídas por especialistas dos membros da FIO, criadas para promover a troca de experiências e conhecimentos. Disso foi exemplo a colaboração mantida com a Rede de Crianças e Adolescentes, a Rede de Defesa dos Direitos das Mulheres e a Rede sobre Migrantes e Tráfico.

4. COLABORAÇÃO COM INSTITUIÇÕES CONGÊNERES

Ao longo de 2025, a Provedoria de Justiça recebeu colegas de outras instituições, no âmbito de iniciativas bilaterais. Estas trocas de experiências contribuíram para o fortalecimento da cooperação institucional e para a partilha de conhecimentos e de boas práticas.

Em março, decorreu uma troca de experiências com a Provedoria de Justiça de Angola, centrada nas diferentes dimensões da atividade do Provedor de Justiça, na gestão e tramitação de queixas, na organização de eventos e protocolo, bem como na elaboração de acordos e comunicações institucionais.

Ocorreram também visitas técnicas de colaboradores da Provedoria de Justiça de Cabo Verde, em junho, para o reforço das práticas de prevenção de maus-tratos e de tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes em todos os locais de privação da liberdade.

Em julho, teve lugar uma nova troca de experiências com a Provedoria de Justiça de Angola, focada na gestão informática e nas tecnologias de informação e comunicação, na gestão e tramitação de queixas e ainda na atividade do Secretariado do Gabinete.

Reuniu, ainda, com colaboradores da Defensoria Pública da União do Brasil para partilhar a experiência do Provedor de Justiça no procedimento de acreditação na GANHRI.

Em novembro, o Provedor de Justiça recebeu um colaborador da Comissão Nacional de Direitos Humanos da Guiné-Bissau, uma iniciativa desta vez dedicada à organização dos serviços, à partilha de boas práticas e à comunicação institucional.

Ainda nesse mês, o Provedor de Justiça recebeu uma delegação da Comissão Nacional de Direitos Humanos da Coreia do Sul. A reunião teve como objetivo conhecer a interação entre o Provedor de Justiça e o Mecanismo Nacional de Implementação, Reporte e Seguimento português (Comissão Nacional para os Direitos Humanos).

FOCOS TEMÁTICOS

III

FOCOS TEMÁTICOS |

1. AMBIENTE E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

1.1. Edifícios sustentáveis

○ **Programa de Apoio a Edifícios Mais Sustentáveis 2023 (PAE+S 2023)**, financiado pelo Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), apresentou como objetivo apoiar intervenções de reabilitação, eficiência energética, eficiência hídrica, descarbonização e economia circular no parque habitacional português. Funcionando segundo um **modelo de reembolso** – em que os beneficiários realizam o investimento com meios próprios e são posteriormente reembolsados de uma parte das despesas suportadas –, o programa suscitou um número muito elevado de queixas ao Provedor de Justiça, que se prolongaram bem para além do encerramento do período de candidaturas, ocorrido em outubro de 2023, evidenciando a extrema morosidade da sua execução.

Face a esta realidade, e em linha com a abordagem que tem vindo a ser adotada a propósito de outros programas de apoio – quer de natureza genérica¹⁰⁰, quer de natureza setorial¹⁰¹ – o Provedor de Justiça procedeu à identificação dos padrões de **problemas sistémicos emergentes do conjunto das queixas instruídas**, dando deles conta junto das entidades gestoras e dos membros do Governo com competência nas matérias em causa¹⁰².

¹⁰⁰ V. o *Relatório sobre medidas de mitigação da inflação*, publicado em maio de 2023, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-sobre-medidas-de-mitigacao-da-inflacao-maio-2023/>.

¹⁰¹ Em matéria de habitação, v. os ofícios dirigidos à Secretária de Estado da Habitação a propósito (i) do regime de compensação aos senhorios com contratos anteriores a 1990 e (ii) do apoio extraordinário para pagamento de renda (disponíveis, respetivamente, em <https://www.provedor-jus.pt/provedoria-de-justica-alerta-para-falhas-no-regime-de-compensacao-aos-senhorios-com-contratos-antecedentes-a-1990/> e em <https://www.provedor-jus.pt/apoio-extraordinario-para-pagamento-de-renda-praticas-administrativas-e-regime-juridico-reclamam-revisao-urgente/>).

¹⁰² Esta abordagem, que procura identificar *categorias de problemas* como resultado da reflexão proporcionada pela análise do conjunto de queixas instruídas pelo Provedor de Justiça, tem-se realizado também através dos relatórios anuais de atividade apresentados à Assembleia da República. Assim, a propósito do programa antecessor do PAE+S 2023 – o PAES –, v. o *Relatório à Assembleia da República – 2022*, págs. 36-37 e 42, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2022-provedor-de-justica/>.

Assim, em **outubro de 2025**, foi remetido ao Secretário de Estado do Ambiente um **balanço global**¹⁰³, no qual se identificou um conjunto de preocupações que, não sendo exclusivas da execução deste programa, nele assumiram particular expressão: (i) a redação ambígua e tecnicamente deficitária do aviso de abertura do concurso; (ii) alterações extemporâneas dos requisitos de elegibilidade; (iii) excessiva complexidade do formulário e do procedimento; (iv) défice de fundamentação das decisões; (v) dificuldades de comunicação com os serviços responsáveis; (vi) morosidade na análise das candidaturas e no pagamento. [enumeração ficará em caixa destacada]

Um problema específico motivou uma intervenção sistémica autónoma, por ter suscitado um número especialmente elevado de queixas: a **alteração dos critérios relativos à obrigatoriedade da apresentação do certificado energético**. Na versão inicial do aviso de abertura do concurso (publicada a **18 de julho** de 2023), aquela obrigatoriedade aplicava-se apenas quando o *montante apoiado* fosse igual ou superior a 5000 €. A primeira republicação do aviso (a **11 de agosto** de 2023) alterou o critério, passando a obrigatoriedade a aplicar-se sempre que as *despesas elegíveis* atingssem ou superassem aquele limiar. Para além da alteração substantiva, a substituição de conceitos¹⁰⁴ não foi acompanhada da necessária harmonização em todas as partes do aviso, gerando dúvidas interpretativas que só a segunda republicação (a **13 de setembro** de 2023) veio dissipar.

Nesse momento, porém, já muitas candidaturas tinham sido fundadas com base na legítima interpretação de que o certificado energético não era exigível. Verificando que numerosas decisões de inelegibilidade tinham precisamente esse fundamento, o Provedor de Justiça sugeriu, em março de 2025, a reversão dessas decisões relativamente às candidaturas submetidas antes da segunda republicação do aviso¹⁰⁵.

Em resposta, a **Agência para o Clima**¹⁰⁶ sustentou que a modificação efetuada nos conceitos utilizados configurava um mero ajustamento terminológico, sem impacto nas candidaturas, *dado que a plataforma de submissão ficou disponível apenas após a primeira republicação e já refletia a nova redação*.

Tendo em consideração a configuração deste apoio, esta posição não pode ser acolhida. Como já se referiu, trata-se de programa que funcionava *em regime de reembolso*. Assim, o Aviso produz os seus efeitos desde a data da publicação, orientando e conformando as decisões de investimento em função do regime divulgado. O critério do momento da possibilidade de submissão não pode pois ter-se aqui como relevante: nesse momento, já os candidatos tinham realizado as respetivas despesas, *confiando no que constava no primeiro aviso* e aliás, em muitos casos, *por causa* do que ali constava.

¹⁰³ O Balanço e o ofício encontram-se disponíveis, respetivamente, em [Balanço_PAE+S_2023_outubro_2025.pdf](#) e em [Ofício_SEA_balanço_PAE+S.pdf](#).

¹⁰⁴ "Despesas elegíveis" correspondem aos custos que podem ser considerados para efeitos do cálculo do apoio financeiro e que cumprem as condições definidas no Aviso de Abertura (ou seja, no caso do PAE+S 2023, os custos são os investimentos feitos pelos candidatos nas intervenções apoiadas pelo Programa). Por seu turno, "montante apoiado" é a parte das despesas elegíveis que será efetivamente financiada, de acordo com a taxa de comparticipação e os limites definidos no Aviso de Abertura.

¹⁰⁵ V. ofício disponível em: <https://www.provedor-jus.pt/edificios-mais-sustentaveis-provedoria-de-justica-sugere-revisao-de-candidaturas-recusadas/>.

¹⁰⁶ Criada através do Decreto-Lei n.º 122/2024, de 31 de dezembro, a Agência para o Clima passou a ter, entre várias outras atribuições, a gestão do Fundo Ambiental.

Por outro lado, a substituição do conceito de *montante apoiado* pelo de *despesas elegíveis* constituiu uma alteração material com potencial impacto direto nas condições de elegibilidade, e não uma simples clarificação de linguagem. **A Administração não acautelou**, pois, **as expectativas legítimas dos candidatos** que prepararam as suas candidaturas e tomaram decisões de aquisição ou realização de obras com base no texto originalmente vigente – desconsiderando, assim, os princípios da proteção da confiança, da segurança jurídica e da boa-fé administrativa.



As queixas recebidas sobre o Programa de Apoio a Edifícios Mais Sustentáveis (PAE+S 2023) e o Programa Vale Eficiência revelaram problemas comuns na execução de apoios públicos à eficiência energética: procedimentos excessivamente complexos, dificuldades de comunicação com os serviços, alterações de regras durante a execução dos programas, atrasos na apreciação das candidaturas e demoras no pagamento dos incentivos.

Ainda no campo da melhoria do desempenho energético, importa referir o **Programa Vale Eficiência** (2.ª fase, iniciada em outubro de 2023), destinado a famílias economicamente vulneráveis residentes em edifícios em situação de potencial pobreza energética. Este programa funcionava através da atribuição de vales¹⁰⁷ para aquisição de serviços, materiais ou equipamentos que permitissem melhorar o desempenho energético das habitações. As queixas recebidas ao longo de 2025 revelaram **dificuldades sérias de operacionalização**, com particular incidência na insuficiente capacidade de resposta dos designados *facilitadores técnicos*¹⁰⁸ necessários para o seu funcionamento. O programa acabou por ser **cancelado** já em fevereiro de 2026¹⁰⁹.

A experiência acumulada com estes programas aponta para a necessidade de, em iniciativas futuras, a Administração assegurar, por um lado, o **reforço dos direitos dos administrados** e, por outro, ganhos efetivos de **eficiência** e de **credibilidade** na gestão dos apoios. Neste sentido, o lançamento do Programa E-Lar, igualmente orientado para a eficiência energética no setor residencial, reflete um esforço de simplificação e celeridade procedimental, maior previsibilidade e transparência.

¹⁰⁷ Até um máximo de três, no valor unitário de 1300 €, acrescidos de IVA à taxa legal em vigor.

¹⁰⁸ O *facilitador técnico* é uma pessoa singular que tem a responsabilidade de gerir a implementação do(s) "Vale Eficiência" do Beneficiário considerado elegível, tendo como principais funções: (i) esclarecer dúvidas sobre o programa e orientar o beneficiário ao longo do processo; (ii) identificar as tipologias de intervenção energeticamente elegíveis para a habitação do beneficiário; (iii) recolher e apresentar orçamentos ao beneficiário e ajudar na escolha de fornecedores; (iv) apoiar na submissão dos documentos necessários e na gestão do vale (desde a sua atribuição até ao final da intervenção).

¹⁰⁹ De acordo com o Ponto 8 do aviso de abertura do concurso (disponível em https://www.fundoambiental.pt/ficheiros/2024/c13-aac_pve2_2re-pub_facil-admin_05junho_final.aspx), o programa tinha inicialmente uma dotação total de 104 milhões de euros, a ser distribuída por cerca de 80 mil vales.

1.2. Assimetrias no acesso a água potável e saneamento

Em 28 de julho de 2010, a Assembleia Geral das Nações Unidas declarou que "o direito à água potável e ao saneamento é um direito humano, essencial ao pleno gozo da vida e ao exercício de todos os direitos humanos"¹¹⁰. A atividade do Provedor de Justiça em 2025 reflete problemas diversos no acesso assimétrico a água potável e saneamento pelas populações. O acesso a estes serviços essenciais, dado muitas vezes como garantido nos grandes centros urbanos, apresenta graves deficiências em muitas partes do território nacional.

Trata-se de matéria que tem merecido uma atenção continuada do Provedor de Justiça. No relatório de 2023, mencionou-se a intervenção com vista a garantir o pleno acesso a água potável por parte das pessoas reclusas no Estabelecimento Prisional de Vale de Judeus¹¹¹. No relatório de 2024, sinalizou-se a insuficiência de cobertura das redes públicas de abastecimento de água e de saneamento como um problema de pobreza infraestrutural grave em Portugal¹¹². O território apresenta recurso frequente a furos, poços e fossas sépticas em situações em que a ligação às redes públicas de abastecimento de água não é possível ou viável.

Estas alternativas, sobretudo em contextos em que não é assegurada a limpeza e manutenção regular das infraestruturas (privadas), importam constrangimentos relevantes, com prejuízos para a saúde pública e para a sustentabilidade ambiental. Numa das queixas recebidas, foram reportados **atrasos recorrentes na limpeza e escoamento de fossas sépticas**, alegando-se transbordos frequentes e uma situação generalizada de insalubridade. No decurso de instrução efetuada pelo Provedor de Justiça, verificou-se que um pedido de limpeza efetuado pelo particular aos serviços municipalizados só foi realizado quase dois meses depois. Os serviços reconheceram a ausência de uma resposta tempestiva e reafirmaram o compromisso de assegurar a realização regular de intervenções de limpeza e escoamento na área, com periodicidade mensal.

¹¹⁰ V. Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas 64/292, de 28 de julho de 2010. Já em novembro de 2002, o Comité das Nações Unidas para os Direitos Económicos, Sociais e Culturais havia adotado o seu Comentário Geral n.º 15 sobre o direito à água afirmando que: "O direito humano à água prevê que todos tenham água suficiente, segura, aceitável, fisicamente acessível e a preços razoáveis para usos pessoais e domésticos". O acesso universal ao saneamento é, "não apenas fundamental para a dignidade humana e a privacidade, mas também um dos principais mecanismos de proteção da qualidade" dos recursos hídricos. V., ainda, a Resolução do Conselho de Direitos Humanos 16/2, de 24 de março de 2011.

¹¹¹ V. *Relatório à Assembleia da República – 2023* (pág. 101), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2024/>.

¹¹² V. *Relatório à Assembleia da República – 2024* (págs. 20 e 22), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2024/>. Também a perspetiva do consumo responsável de água foi abordada (págs. 60 e 61).



Deficiências nos sistemas de saneamento e drenagem afetam a segurança das populações e as condições de salubridade: persistem situações de manutenção insuficiente, extravasamento e descarga indevida de águas residuais.

São igualmente reportadas situações relacionadas com o **mau funcionamento dos sistemas de drenagem de águas pluviais**, com impacto direto na segurança de pessoas e bens. Em alguns casos, é desde logo assinalada a inexistência de infraestruturas de escoamento. Por outro lado, chegam também relatos da insuficiência dessas infraestruturas, quando existentes, designadamente em contextos de intempéries, em que são reportados episódios de extravasamento de águas residuais associados a obstruções ou à incapacidade para acomodar volumes superiores de água.

Acrescem as queixas sobre **descargas de águas residuais** em sistemas de drenagem pluvial ou diretamente na via pública, com consequências ao nível da salubridade e do bem-estar das populações. Num dos casos acompanhados, foi denunciada a utilização de um cano localizado na via pública para descarga de resíduos domésticos, situação já sinalizada desde 2019 à Águas de Gaia, E.M., sem que tivessem sido prestados esclarecimentos suficientes à cidadã interessada ou alterada a situação reclamada. Noutra situação, foi relatada a escorrência de águas residuais provenientes de uma utilização habitacional não licenciada, com encaminhamento para a via pública e para o sistema de escoamento de águas pluviais, tendo sido assinalada a persistência do problema apesar de sucessivas participações junto da Câmara Municipal de Santo Tirso desde 2020. Estas ocorrências evidenciam **dificuldades na prevenção, deteção e correção de utilizações indevidas das infraestruturas**, com impacto direto nas condições de salubridade e na qualidade de vida das populações.

Quanto à água para consumo humano, destaca-se, por fim, queixa relativa à **qualidade da água em ponto de abastecimento público**. Foi reportado ao Provedor de Justiça o encerramento, *durante mais de cinco anos*, de um fontanário, por contaminação. Estava em causa a infiltração de águas residuais na origem da captação, na sequência do colapso da mina que alimentava o fontanário e do aluimento da tubagem de saneamento adjacente, o que impediu, até à data, o uso público por razões de salubridade.

1.3. Manutenção de equipamentos públicos

No relatório de atividades referente ao ano de 2024 foi sinalizado o mau estado de manutenção do parque habitacional público¹¹³. As queixas recebidas pelo Provedor de Justiça em 2025, bem como a informação recolhida a propósito de estudo sistémico¹¹⁴, continuaram a evidenciar uma grave degradação deste edificado, num quadro de ausência de intervenções estratégicas de reabilitação.

A **degradação das infraestruturas públicas** não se circunscreve, contudo, ao património habitacional. Têm sido dirigidas ao Provedor de Justiça queixas que denunciam, entre muitas outras situações, **obras por executar** e **reparações em falta** em arruamentos – designadamente, infraestruturas de escoamento de águas pluviais¹¹⁵ –, ciclovias, estruturas portuárias, equipamentos de lazer e sinalização rodoviária.

Frequentemente, as entidades visadas informam que não dispõem de **meios financeiros e humanos** para prover às obras necessárias, nomeadamente por comparação com outras mais prementes. Deteta-se, também, **falta de planeamento** relativamente às obras de conservação.

A insuficiente manutenção do património e das infraestruturas públicas compromete nalguns casos a segurança, a salubridade e a qualidade de vida das populações.

A título ilustrativo, refira-se a situação relativa à ausência de intervenção de uma junta de freguesia na limpeza e manutenção de um jardim público. O queixoso vinha denunciando à autarquia, desde 2023, a sua severa degradação, que inviabilizava a utilização, além de prejudicar a salubridade da área, a saúde pública e a qualidade de vida dos moradores da freguesia. Na sequência da intervenção do Provedor de Justiça, os serviços da respetiva junta efetuaram uma vistoria ao local, tendo confirmado a necessidade de reforço das operações de limpeza e de manutenção. Foram subsequentemente executadas diversas intervenções, incluindo a limpeza do espaço, a reparação de pavimentos, a manutenção do sistema de rega, a reparação de equipamentos e a melhoria das condições gerais de salubridade. Nesse contexto, o Provedor de Justiça reforçou junto da autarquia a importância de assegurar a regularidade destas operações, de modo a prevenir a repetição de casos semelhantes.

Ocorre também com significativa frequência que as falhas na manutenção de edificado público, o estado e o mau funcionamento de infraestruturas sejam causa de danos aos particulares; nestes casos, muitas queixas recebidas evidenciam a falta de assunção de responsabilidade por parte da Administração, bem como conflitos negativos quanto à respetiva imputação.

¹¹³ V. Relatório à Assembleia da República – 2024 (págs. 20 e 22), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2024/>.

¹¹⁴ A este respeito, v. subtema 7.3. desta Parte III do presente Relatório.

¹¹⁵ V. o ponto 1.2. do presente relatório; o Provedor de Justiça tem vindo a acompanhar ocorrências de *alagamento das vias públicas*, em consequência da falta destas infraestruturas.

1.4. Controlo do ruído

O ruído, enquanto verdadeiro problema de saúde pública, é um tema que tem vindo a reclamar a atenção do Provedor de Justiça ao longo dos anos¹¹⁶.

A Constituição consagra, entre as tarefas fundamentais do Estado, a promoção do bem-estar e da qualidade de vida das populações, bem como a proteção da saúde e do ambiente¹¹⁷. Neste quadro, a lei estabelece um regime jurídico assente num conjunto de instrumentos que privilegiam a prevenção e mitigação dos efeitos negativos do ruído no bem-estar e na saúde dos cidadãos.

A realidade trazida ao conhecimento do Provedor de Justiça pelas muitas queixas que lhe são dirigidas sobre esta matéria revela **insuficiências na execução desse regime por parte das entidades administrativas competentes**, que falham na aplicação dos mecanismos previstos e acentuam a desvalorização que o tema tem merecido.

As principais dificuldades observadas em resultado da análise dessas queixas reiteradamente recebidas foram sistematizadas no relatório temático **Controlo do ruído: Planear, gerir e sensibilizar**, divulgado em julho de 2025¹¹⁸. Nele foi refletida a visão do Provedor de Justiça na sequência das situações relatadas de **persistente exposição a ruído excessivo**, sobretudo em meios urbanos, e das respostas que chegam da Administração, que denotam a **falta de prioridade** conferida a esta problemática.



As queixas recebidas evidenciam falhas persistentes na prevenção e no controlo da poluição sonora. A ausência ou desatualização dos mapas estratégicos de ruído e dos planos de ação exigidos por lei, nomeadamente no caso de grandes infraestruturas de transporte, compromete a adoção de medidas eficazes de proteção da saúde e da qualidade de vida, continuando a expor milhares de pessoas a níveis sonoros prejudiciais.

Com efeito, verifica-se uma omissão generalizada na preparação, aprovação e atualização dos vários instrumentos de diagnóstico e planeamento dirigidos à prevenção e controlo da poluição sonora. No relatório, deu-se conta do **número acentuado de entidades públicas em incumprimento, sobretudo as autarquias locais**, e da necessidade de adoção de boas práticas para não comprometer a capacidade de antecipar ou mitigar os efeitos negativos do ruído na saúde das populações afetadas.

¹¹⁶ V. em especial, *Relatório à Assembleia da República – 2022* (pág. 44), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-asmbleia-da-republica-2022-provedor-de-justica/> e *Relatório à Assembleia da República – 2024* (pág. 80), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-asmbleia-da-republica-2024/>.

¹¹⁷ Artigos 9.º, 64.º e 66.º da Constituição da República Portuguesa.

¹¹⁸ Disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-tematico-sobre-o-controlo-do-ruído/>.

Uma das dimensões salientada foi a dos grandes aglomerados populacionais e das infraestruturas de transportes com maior volume de tráfego, que impõem a execução periódica dos mapas estratégicos de ruído e planos de ação¹¹⁹. Esta obrigação, que decorre da transposição da Diretiva do Ruído Ambiente¹²⁰, deve realizar-se em períodos de controlo de cinco anos; o seu incumprimento impede a avaliação do impacto – nas pessoas e habitações – de níveis prejudiciais de ruído verificados em determinadas zonas.

No plano específico das grandes infraestruturas de transportes rodoviários e ferroviários, a falta de mapeamento, por parte da **Infraestruturas de Portugal, S. A.**, de uma parte significativa de troços de vias rodoviárias e de via férrea da sua responsabilidade teve graves reflexos em cidadãos que denunciaram ruído excessivo em alguns desses troços e viram recusada a análise das suas situações, a qual foi remetida para o momento – desconhecido no tempo – da eventual aprovação dos mapas e planos correspondentes.

Esta posição motivou, assim, interpelação ao Secretário de Estado das Infraestruturas, que veio informar terem sido dadas instruções à Infraestruturas de Portugal, S.A., para, em articulação com a Agência Portuguesa do Ambiente, **dar continuidade à elaboração dos mapas estratégicos de ruído** e, bem assim, dos respetivos **planos de ação** relativos ao atual ciclo de controlo (2021-2026), de forma a conseguir entregar os mesmos, com celeridade, dando cumprimento às suas obrigações legais nesta matéria. Mais foi comunicado que iria ser alargado o universo das medições casuísticas.

Para além do domínio preventivo associado ao planeamento, o Provedor de Justiça atentou igualmente no desempenho das competências de **controlo e fiscalização das atividades ruidosas**. Neste contexto, é de assinalar que a atuação municipal tem vindo a revelar **fragilidades significativas**, em particular pela ausência de uma prática consistente de fiscalização oficiosa e por frequentes atrasos ou omissões no dever de decisão em procedimentos administrativos de controlo do ruído.

As queixas recebidas têm revelado, designadamente em matéria de fiscalização e controlo de ruído emitido por estabelecimentos e outras atividades ruidosas permanentes, que os cidadãos são muitas vezes instados a assumir o encargo de promover ou de financiar os ensaios acústicos destinados a comprovar a ultrapassagem dos limites legais.

Tal exigência constitui, porém, um obstáculo inaceitável ao exercício de direitos fundamentais, *não podendo ser imputado ao interessado afetado o ónus da demonstração do incumprimento*. Embora alguns municípios tenham vindo a acolher a posição do Provedor de Justiça, determinadas autarquias ainda rejeitam essa orientação, invocando a insuficiência de meios técnicos e de recursos humanos próprios para assegurar a realização das medições necessárias, colocando o ónus no particular.

¹¹⁹ Para avaliação global do número de pessoas e habitações expostas a níveis prejudiciais de ruído em determinadas zonas.

¹²⁰ Diretiva 2002/49/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de junho, relativa à avaliação e gestão do ruído ambiente. A Diretiva foi transposta para a ordem jurídica nacional pelo Decreto-Lei n.º 146/2006, de 31 de julho, e alterado pelos Decretos-Lei n.º 136-A/2019, de 6 de setembro, n.º 84-A/2022, de 9 de dezembro, e n.º 23/2023, de 5 de abril.

As **atividades temporárias ruidosas** continuam igualmente a ser reportadas nas queixas ao Provedor de Justiça, sendo particularmente visadas, a este respeito, as festas populares. Na análise destas situações, evidencia-se necessidade de compatibilizar os diferentes interesses em causa, nomeadamente os direitos à saúde e a um ambiente e qualidade de vida saudáveis, de um lado, e o interesse para a comunidade no desenvolvimento das atividades económicas, sociais, culturais e de lazer, de outro.

Neste contexto, e em linha com o defendido no relatório temático, a intervenção do Provedor de Justiça junto das autarquias locais visadas tem sido a de sugerir que *(i) publicitem a concreta justificação de interesse público* que fundamenta a realização do evento, esclarecendo ainda a população quanto aos critérios que presidiram à escolha do respetivo local, nomeadamente, no que respeita às suas condições acústicas; *(ii) densifiquem adequadamente* eventuais *licenças especiais de ruído* emitidas, mediante a fixação de medidas de mitigação para reduzir a incomodidade ruidosa previsível; e *(iii) adotem medidas de acompanhamento* durante o decurso do evento, com vista a verificar se há incumprimento do critério de incomodidade sonora.

2. CIDADANIA

2.1. Início da vida ativa e apoios à autonomização dos jovens

O legislador tem vindo a criar um conjunto de medidas especificamente destinadas a apoiar a transição dos jovens para o mercado de trabalho, bem como a promover a sua autonomização. Refira-se, por exemplo, o programa Porta 65 Jovem; o regime do IRS Jovem¹²¹; a isenção de IMT e de Imposto do Selo na aquisição da primeira habitação; a garantia pública do Estado no crédito à habitação a jovens; algumas medidas da Agenda do Trabalho Digno ou o prémio salarial de valorização das qualificações no mercado de trabalho.

Através das queixas recebidas, verificaram-se, porém, vários problemas ao nível da execução de tais medidas. Foi o que sucedeu, com particular expressão, a propósito do prémio salarial de **valorização das qualificações no mercado de trabalho**. Criado em 2023¹²², visa *recompensar o prosseguimento de estudos superiores e contribuir para a valorização dos rendimentos dos jovens qualificados que trabalham no país*¹²³. Na prática, este incentivo financeiro consiste num pagamento anual aos jovens com idade até 35 anos, durante o número de anos equivalentes ao ciclo de estudos para obtenção de cada grau académico (licenciatura ou mestrado)¹²⁴, desde que sejam trabalhadores e residentes em Portugal¹²⁵. Sobre este prémio, nos termos da lei, não incide IRS, nem o mesmo constitui base de incidência de contribuições para a segurança social.

A partir das queixas¹²⁶, foi possível identificar neste programa um conjunto de problemas transversais semelhantes aos verificados e sinalizados pelo Provedor de Justiça relativamente ao modo como se concretizou a concessão de outros apoios financeiros do Estado¹²⁷.

¹²¹ V. o Relatório à Assembleia da República – 2024 (págs. 70-72), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2024/>.

¹²² Em determinadas situações, devidamente identificadas, o prémio pode ser atribuído a licenciados e mestres que tenham obtido o grau académico em data anterior a 2023 (v. artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 134/2023, de 28 de dezembro, diploma que criou este apoio, e artigo 7.º da portaria que o regulamentou – Portaria n.º 67-A/2024, de 22 de fevereiro).

¹²³ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 134/2023, de 28 de dezembro.

¹²⁴ O montante do prémio corresponde a 697,00 € por cada ano de licenciatura e a 1 500,00 € por cada ano de mestrado (v. artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 134/2023, de 28 de dezembro).

¹²⁵ V. artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 134/2023, de 28 de dezembro, e artigo 3.º da Portaria n.º 67-A/2024, de 22 de fevereiro, nos quais são elencados todos os requisitos exigidos para o acesso ao prémio salarial.

¹²⁶ Entre meados de 2024 e o final de 2025 foi recebida cerca de uma centena de queixas sobre este apoio.

¹²⁷ Assim, paradigmaticamente, já em 2023 a respeito das "Medidas adotadas no quadro da mitigação dos efeitos da inflação: Balanço e sugestões", disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-sobre-medidas-de-mitigacao-da-inflacao-maio-2023/>.

A **morosidade** no pagamento do prémio salarial foi, desde logo, um dos problemas mais evidenciados nas queixas; sendo certo que se trata de problema transversal amplamente observado¹²⁸, estando em causa apoio ao início da vida ativa dos jovens, a respetiva tempestividade assume relevo diferenciado. Alguns pagamentos realizados durante o ano de 2025 apresentaram um atraso de mais de um ano depois de decorrido o prazo previsto na lei¹²⁹.

A demora resultou, em especial, da **falta de avaliação prévia** do impacto do acréscimo de atividade e das necessidades de adaptação (designadamente informática) e articulação dos serviços responsáveis pela execução – Direção-Geral do Ensino Superior (DGES)¹³⁰ e Autoridade Tributária e Aduaneira (AT). A prática revelou, por exemplo, a necessidade de **reanálise de milhares de pedidos** devido a dúvidas relacionadas com a titularidade dos graus académicos¹³¹.

Registaram-se, igualmente, falhas relacionadas com o **funcionamento exclusivamente digital** do apoio (submissão de formulário eletrónico através de portal oficial de serviços públicos em Portugal)¹³². Tratando-se de público com facilidade no uso das novas tecnologias, a circunstância constituiu alerta especialmente relevante. Foram conhecidos casos em que houve recusa de atribuição do prémio por *falta de registo* dos pedidos, não obstante haver mensagens automáticas geradas pelo portal com indicação de "sucesso na submissão do formulário".

A entidade gestora do portal¹³³ sustentou que apenas podiam ser considerados como validamente submetidos os pedidos que tivessem gerado uma *notificação de confirmação por correio eletrónico*. Esta posição foi contestada pelo Provedor de Justiça, que **entendeu não ter sido assegurada a proteção da confiança dos interessados** na atuação da Administração, atendendo a que nem a legislação em vigor, nem a informação divulgada à data do início das candidaturas, previam o envio da referida notificação eletrónica, motivo pelo qual deveria ser tutelada a expectativa criada nos interessados pela mensagem automática recebida. Contudo, apenas foram reapreciadas as situações em que se registaram evidências de acesso à plataforma e em que foi apresentada documentação adicional comprovativa da submissão do pedido¹³⁴. Além disso, a Agência para a Reforma Tecnológica do Estado (ARTE) comunicou ter efetuado melhorias no funcionamento da plataforma e na informação divulgada.

¹²⁸ Sobre este problema transversal, v. o *Relatório à Assembleia da República – 2022* (págs. 22 e segs.), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2022-provedor-de-justica/>.

¹²⁹ Os n.ºs 2 e 3 do artigo 6.º da Portaria n.º 67-A/2024, de 22 de fevereiro, conferiu à Direção-Geral do Ensino Superior (DGES) a responsabilidade de verificar os pressupostos de atribuição do apoio que são da sua competência. Mais determinou que, no prazo de 30 dias a contar do último dia do prazo de apresentação dos requerimentos (30 de maio de cada ano), essa informação é disponibilizada à AT, a qual, por sua vez, procede à verificação dos restantes requisitos e, quando devido, ao pagamento nos 30 dias seguintes. No final de 2025, foi criado o Instituto para o Ensino Superior (IES), que assumiu as competências da DGES (v. Decreto-Lei n.º 109/2025, de 25 de setembro). Esta extinção da DGES veio depois a ser declarada com efeitos a 1 de abril de 2026.

¹³⁰ Nos termos do artigo 5.º da Portaria n.º 67-A/2024, de 22 de fevereiro, foi atribuída competência: à DGES, para a verificação da titularidade dos graus académicos; à AT, para a verificação do cumprimento dos demais requisitos legais; e às instituições de ensino superior para a recolha e tratamento dos dados relativos aos licenciados e mestres.

¹³¹ Em dezembro de 2025, encontravam-se em reanálise cerca de 3000 pedidos.

¹³² V. n.º 1 do artigo 6.º da Portaria n.º 67-A/2024, de 22 de fevereiro, que se refere ao Portal ePortugal, agora Gov.pt; de forma mais global, sobre o tema *Alertas à transição digital*, v. o *Relatório à Assembleia da República – 2023* (págs. 35 e segs.), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2023-provedor-de-justica/>.

¹³³ À data da interpelação do Provedor de Justiça, o portal era gerido pela Agência para a Modernização Administrativa (AMA), que foi, entretanto, reestruturada e substituída pela Agência para a Reforma Tecnológica do Estado (ARTE).

¹³⁴ Para este efeito, apenas foi considerada como documentação complementar comprovativa da submissão do pedido o envio da declaração de entrega eletrónica, isto é, do formulário de pedido do prémio salarial, do qual consta o respetivo número e referência da declaração de submissão (não foi reconhecida como comprovativa do sucesso da submissão qualquer forma de reprodução da mensagem gerada pela plataforma).

Verificou-se também que a redação da lei não é suficientemente clara, prestando-se a interpretações equívocas, designadamente no que respeita à verificação temporal do requisito da **residência em território nacional**¹³⁵.

Finalmente, foram recebidas queixas relativas à **não abertura das candidaturas** ao prémio salarial relativamente ao ano de **2025**. A este propósito, foi dado a conhecer ao Provedor de Justiça pela ARTE, em setembro de 2025, que o procedimento se encontrava *em preparação*, estando em curso a elaboração de protocolo com as restantes instituições intervenientes na área da educação e das finanças. O assunto não mereceu, porém, evolução, persistindo incumprida a norma em vigor, segundo a qual as candidaturas são apresentadas, em cada ano, até ao final do mês de maio.

Este incumprimento constitui para os jovens destinatários da medida, logo no início da sua vida ativa, uma constatação das divergências entre o que está consagrado na lei e o que acontece de facto, debilitando a sua confiança no funcionamento da Administração.

Por outro lado, há que referir o impacto negativo associado à indefinição a respeito da *opção entre o prémio salarial e o regime do IRS Jovem*. Anunciada em 2025, a referida alteração apenas veio a concretizar-se com a publicação do Decreto-Lei n.º 105/2026, de 26 de maio, (estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2026), com produção de efeitos reportada a 1 de janeiro de 2026.



A execução do prémio salarial ficou marcada por atrasos, instabilidade legislativa e deficiências de comunicação administrativa, fatores que comprometeram a compreensão do regime e a confiança dos seus destinatários.

A divulgação antecipada desta alteração legislativa junto da comunicação social — em 2025, ano em que a plataforma para submissão de candidaturas não abriu — agravou a incerteza quanto ao quadro legal aplicável à atribuição do prémio salarial, criado também como objetivo de captar e fixar jovens qualificados em Portugal. Tal como se referiu no Relatório relativo ao ano de 2024, a instabilidade dos regimes em matéria fiscal compromete *"a previsibilidade e clareza do regime, dificultando o seu entendimento e, consequentemente, a sua utilização pelos jovens contribuintes"*¹³⁶.

¹³⁵ Ao contrário do que sucede a propósito do requisito da idade, relativamente ao qual a regulamentação do apoio estabelece que deve verificar-se "no ano da atribuição do prémio salarial e no ano do pagamento do mesmo", não existe idêntica especificação para o requisito da residência (v. artigo 3.º da Portaria n.º 67-A/2024), o que contribuiu para a convicção de que bastaria o seu cumprimento no ano a que se reporta o apoio. Assim, acompanhou-se o caso de uma queixosa que apresentou pedido em 2024 e que, por ter sido residente em Portugal durante o ano a que o mesmo se reportava (2023), entendeu ter direito ao apoio apesar de não ter mantido residência no país no ano de pagamento.

¹³⁶ Relatório à Assembleia da República – 2024 (pág. 72), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2024/>; analisavam-se então – mas aqui também plenamente aplicável – as muitas alterações ao regime do IRS Jovem.

A tónica de instabilidade do regime do prémio salarial confirmou-se também por via de iniciativas legislativas, entradas já em junho de 2026, que preveem novas alterações, nomeadamente revertendo a obrigatoriedade de opção entre prémio salarial e IRS Jovem, introduzida um mês antes, em maio do mesmo ano.

A *dimensão comunicacional* foi também visada em queixas que relataram dificuldades na **obtenção de esclarecimento quanto à elegibilidade dos jovens com declaração de IRS conjunta com outros sujeitos passivos**, designadamente ascendentes. A sua elegibilidade nestes casos foi introduzida no regime pela Lei do Orçamento do Estado para 2025¹³⁷. Largos meses depois da sua entrada em vigor, o **conteúdo informativo** a esse respeito veiculado pela AT e pelo portal do Governo ainda se encontrava **desatualizado**, o que levantou dúvidas junto de alguns interessados e motivou intervenção do Provedor de Justiça, com subsequente correção pelas entidades responsáveis¹³⁸.

Outros incentivos a uma inserção dos jovens na vida ativa mereceram a atenção do Provedor de Justiça. Foi o caso da medida constante da Agenda do Trabalho Digno¹³⁹ segundo a qual, para efeitos de atribuição do abono de família¹⁴⁰, não devem ser considerados como rendimentos de trabalho dependente os auferidos por jovem trabalhador-estudante cujo montante anual não seja superior a 14 vezes a retribuição mínima garantida, e que se apresenta adequada a **estimular a integração profissional dos jovens**, sem retirar proteção social a agregados de baixos recursos¹⁴¹. O Instituto da Segurança Social tem vindo, porém, a **recusar a sua aplicação**, suspendendo o abono aos jovens trabalhadores-estudantes que estejam a auferir rendimentos de trabalho inferiores ao referido limite, *com o único fundamento de que a alteração introduzida nesta matéria não foi transposta para o diploma que regula o abono de família*.

O Provedor de Justiça, defendendo que a Agenda do Trabalho Digno derogou o regime anterior, expôs o assunto ao Governo, que subscreveu, no entanto, o entendimento do ISS¹⁴².

As dificuldades detetadas com apoios criados tendo em vista apoiar a autonomização dos jovens, em que se deteta um carácter fragmentado, desprovido de uma intencionalidade coerente e articulada, revelam-se mais agudas no que toca à realidade dos jovens adultos com deficiência e à sua inserção na vida ativa.

¹³⁷ Da redação inicial do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 134/2023 apenas constavam como elegíveis "os jovens trabalhadores que apresentassem declaração do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) em território nacional detentores do grau académico de licenciado ou de mestre". A Lei n.º 45-A/2024, de 31 de dezembro (LOE 2025) aditou o n.º 4 ao artigo 2.º, nos termos do qual passaram também a considerar-se elegíveis "os jovens trabalhadores que legalmente apresentem declaração do IRS conjunta com outros sujeitos passivos, designadamente com ascendentes".

¹³⁸ Em maio de 2025, as FAQ da AT e as respostas do e-balcão, bem como as FAQ disponibilizadas no portal gov.pt, ainda não refletiam a alteração legislativa em causa, o que só veio a suceder no final de 2025. Enquanto a informação disponibilizada nestes sites se manteve desatualizada, induziu em erro jovens que, embora tivessem direito ao prémio salarial, se deparavam, em sites oficiais, com informação que lhes dizia o contrário.

¹³⁹ V. Lei n.º 13/2023, de 3 de abril.

¹⁴⁰ Assim como para bolsas de ensino superior e pensões de sobrevivência.

¹⁴¹ V. artigo 10.º da Lei n.º 13/2023, de 3 de abril, que procede à alteração do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, diploma que contém, para além do mais, "medidas para aumentar a possibilidade de inserção dos seus beneficiários" e estabelece, designadamente, as regras para a determinação dos rendimentos e composição do agregado familiar no âmbito de prestações de base não contributiva, entre elas o abono de família.

¹⁴² O Governo invocou que a Agenda do Trabalho Digno apenas alterou o Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, quanto ao apuramento dos rendimentos relevantes do agregado familiar, mantendo inalterado o regime da suspensão do abono de família por exercício de atividade profissional pelo jovem (v. n.º 1 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto). Contudo, se, nos termos daquela lei, os rendimentos do jovem trabalhador-estudante não são considerados, até ao limite referido, no apuramento dos rendimentos do agregado familiar "para efeitos de atribuição da prestação social abono de família", não se compreende que o exercício dessa mesma atividade profissional determine a suspensão da prestação. Em todo o caso, o Governo reconheceu a pertinência da questão e prevê que fique "devidamente acautelada no âmbito de um projeto legislativo mais vasto".

O Provedor tem vindo a receber queixas de **jovens cidadãos maiores com deficiência** que, ao deixarem de reunir condições para poderem frequentar estabelecimentos de ensino, pretendem transitar para o **modelo de apoio à vida independente (MAVI)**¹⁴³, não o conseguindo fazer em face da falta de vagas¹⁴⁴.

O modelo de apoio à vida independente estrutura-se no direito à autodeterminação das pessoas com deficiência ou incapacidade, pretendendo assegurar as condições para o pleno gozo e exercício dos direitos, de tomada de decisões sobre a sua vida, de participação e de plena inclusão na comunidade, através da disponibilização de assistência pessoal a estes cidadãos. A assistência pessoal integra um vasto leque de apoio em diversas atividades: nos domínios da higiene, alimentação, manutenção da saúde e de cuidados pessoais; em assistência doméstica; em deslocações; em mediação da comunicação; em contexto laboral e em atividades socialmente úteis; na frequência de formação profissional; na educação formal e na frequência de ensino superior e de investigação; em atividades culturais, de lazer e desporto; na procura ativa de emprego; na criação e desenvolvimento de redes sociais de apoio; na participação e cidadania; na tomada de decisão, incluindo a recolha e interpretação de informação.



A transição para a idade adulta continua assinalada por obstáculos injustificados para algumas pessoas com deficiência. Entre as situações acompanhadas contam-se dificuldades de acesso ao Modelo de Apoio à Vida Independente por falta de vagas e a interrupção indevida de prestações sociais devido a formalidades administrativas, apesar da manutenção dos respetivos direitos.

O Provedor de Justiça questionou o Governo e continuará a acompanhar o assunto.

¹⁴³ O MAVI foi inicialmente instituído pelo Decreto-Lei n.º 129/2017, de 9 de outubro, e posteriormente regulamentado pela Portaria n.º 415/2023, de 7 de dezembro. O sistema estrutura-se mediante a criação de Centros de Atividade de Vida Independente, de iniciativa privada, beneficiários de apoio público.

¹⁴⁴ Algumas queixas referem longas listas de espera em certos distritos, outras abordam o facto de a resposta não estar disponível em todo o território nacional.

Em situação também relativa a cidadão com deficiência, alcançar a **maioridade correspondeu mesmo a uma retirada de direitos**. Um beneficiário de componente base da prestação social para a inclusão (PSI), com grau de incapacidade definitiva de 97%, viu ser cessado o pagamento da prestação ao atingir a maioridade, prestação que, até esse momento, estava a ser paga ao seu pai. Em resposta a pedido formulado pelo pai do beneficiário, o ISS notificou-o para apresentar comprovativo da propositura de ação de acompanhamento de maior, só vindo a retomar o pagamento depois de tal apresentação, ou seja, três meses depois, sem retroagir os efeitos ao momento em que a PSI deixou de ser paga. O Provedor de Justiça invocou junto do ISS que a maioridade do titular apenas implicou a perda da legitimidade do progenitor para receber a prestação, enquanto representante legal do beneficiário, mas nada autorizava a cessação do pagamento, pois que persistia o direito. O pagamento poderia, aliás, ter passado a ser feito ao próprio titular (para conta bancária de que fosse titular), a partir do mês em que completou a maioridade. Tal só não terá ocorrido por os serviços pressuporem no beneficiário, face à sua situação (conhecida dos serviços), uma — então ainda não declarada judicialmente — incapacidade de *exercício de direitos*. Assim, se o beneficiário em análise nunca perdeu o direito a receber a PSI, preenchendo ininterrupta e comprovadamente os respetivos requisitos, a retoma do pagamento da prestação deveria ter retroagido os efeitos à data em que este havia cessado. O caso não obteve ainda resolução favorável.

2.2. Pedidos de nacionalidade portuguesa e pendências no IRN

As questões relacionadas com a atribuição e a aquisição da nacionalidade portuguesa têm estado presentes, ao longo dos anos, na atividade desenvolvida pelo Provedor de Justiça. Em 2025, assistiu-se, porém, a um expressivo aumento do número de solicitações recebidas – que representou um crescimento de 177% face a 2024 e de 605% face a 2023¹⁴⁵ –, o que reclamou uma especial atenção para o tema¹⁴⁶.

Perante uma realidade com estas proporções, o Provedor de Justiça optou por uma intervenção de âmbito sistémico, inteirando-se¹⁴⁷ das opções estratégicas e gestionárias do Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. (IRN) orientadas para a *recuperação da pendência, redução dos tempos* de tramitação dos pedidos de nacionalidade e *melhoria dos procedimentos* administrativos, no imediato e a médio prazo.

¹⁴⁵ Em 2025, as solicitações recebidas totalizaram 762, o que contrasta com os valores de 275 em 2024 e de 108 em 2023. Os dados de 2026 revelam a continuidade da tendência crescente, com 1738 solicitações recebidas até 19 de agosto.

¹⁴⁶ A realidade observada pelo Provedor de Justiça a partir das solicitações dos cidadãos não divergiu, no essencial, da informação estatística transmitida pelo próprio IRN, que indicava serem mais de 515.000 os processos pendentes (no final de julho de 2025 ascendia já a mais de 522.000). V. informação divulgada pelo IRN em 5 de julho de 2025, acessível em <https://irn.justica.gov.pt/Noticias-do-IRN/Nacionalidade-IRN-recebeu-mais-de-1-5-milhoes-de-pedidos-em-5-anos>.

¹⁴⁷ Já em 2026 reuniu-se com o Conselho Diretivo do IRN.

Refira-se que, de acordo com dados atualizados a janeiro de 2026, registavam-se **atrasos superiores a quatro anos** nas tipologias com pendência mais significativa¹⁴⁸. Registrando a gravidade da situação, o Provedor de Justiça procurou no entanto que a sua intervenção não constituísse um fator adicional de entropia no desempenho de funções do IRN. Assim, interveio-se sempre que foram conhecidos casos de **morosidade excessiva** face aos tempos de decisão periodicamente observados e divulgados pelos serviços competentes¹⁴⁹, bem como quando foram indiciadas outras falhas na tramitação procedimental dos pedidos.



Entre 2020 e 2025, os serviços do IRN receberam mais de 1,543 milhões de pedidos de nacionalidade portuguesa. Em 2025, observaram-se atrasos superiores a quatro anos em algumas tipologias de processos, agravados pela insuficiência de recursos humanos, constrangimentos dos sistemas informáticos e falhas na articulação entre serviços. O IRN tem vindo a implementar um conjunto de medidas para reforçar a capacidade de tramitação de processos e melhorar a eficiência dos serviços.

Através desta abordagem, e a par da instrução das queixas, confirmaram-se **fatores estruturais potenciadores da morosidade**, muitos deles transversais a toda a Administração Pública e para os quais o Provedor de Justiça tem vindo a alertar¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Registavam um atraso superior a quatro anos e meio os pedidos por descendentes de judeus sefarditas portugueses. Quanto à aquisição pelo casamento, à atribuição da nacionalidade a filhos de portugueses nascidos no estrangeiro (pela via da transcrição e estando em causa maiores de idade), e a netos de portugueses, o tempo de análise era de cerca de quatro anos. Em relação aos pedidos por tempo de residência legal no país, o prazo de análise situava-se em cerca de três anos.

¹⁴⁹ A Conservatória dos Registos Centrais é o serviço central de registo integrado na estrutura do IRN, competente em matéria de nacionalidade. O Arquivo Central do Porto, tal como os demais balcões de nacionalidade, assegura a prestação de determinados serviços próprios da Conservatória dos Registos Centrais, funcionando como uma sua extensão.

¹⁵⁰ Como a escassez de meios, particularmente de recursos humanos, e a desadequação dos sistemas informáticos (v. *Relatório à Assembleia da República – 2022*, disponível em https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relatorio%CC%81rio_2022.pdf págs. 22 e 25). Especificamente acerca da carência dos recursos humanos no atendimento ao cidadão nos serviços públicos, v. os Relatórios *Atendimento ao cidadão nos serviços públicos – Uma análise da situação atual pelo Provedor de Justiça*, dezembro 2023, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-so-bre-o-atendimento-nos-servicos-publicos/> e *Atendimento ao cidadão nos serviços público – Relatório de seguimento*, outubro 2025, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/atendimento-ao-cidadao-nos-servicos-publicos-relatorio-de-seguimento/>.

A **insuficiência dos meios humanos**, assumida pelo IRN (que permaneceu mais de 20 anos sem reforço do seu quadro de pessoal), mostrou-se particularmente patente em alguns dos balcões de nacionalidade, tendo sido conhecidas situações de iminente rutura na capacidade de resposta ao longo do ano¹⁵¹. No que respeita aos meios digitais desenvolvidos para melhorar e agilizar a tramitação dos pedidos, a operacionalização da nova plataforma da nacionalidade – em funcionamento desde outubro de 2024 – apresentou **constrangimentos técnicos e operacionais** que condicionaram no tempo algumas das novas funcionalidades, com impacto significativo na tramitação dos processos (já de si muito demorada)¹⁵².

Assistiu-se igualmente à **total paralisação, por período aproximado de um ano, da plataforma informática** de suporte às consultas oficiosas realizadas junto da Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I.P. (AIMA) no âmbito das suas competências certificativas do tempo de residência legal em território português. Tal determinou demoras procedimentais acrescidas, cujos efeitos inevitavelmente se prolongarão no tempo¹⁵³.

Em 2025 houve um investimento em meios humanos e estava em curso a entrada em funcionamento de um programa destinado ao tratamento estruturado de dados. Trata--se de matéria que continua a ser acompanhada pelo Provedor de Justiça.

151 Como na Conservatória do Registo Civil de Évora, onde existiam pedidos de nacionalidade por classificar com um atraso de 10 meses em setembro de 2025, sem data previsível para a sua realização, bem como a situação vivida na Conservatória do Registo Civil da Amadora, que vinha solicitando superiormente a redistribuição dos processos de nacionalidade face às dificuldades sentidas e cujo encerramento do balcão de nacionalidade acabou por ocorrer em novembro de 2025.

152 Em alguns casos, a inoperacionalidade dos sistemas de tratamento de documentação e informação prolongou-se por meses, e não raras vezes a sua identificação pelos serviços e consequente resolução resultaram das diligências do Provedor de Justiça na instrução de queixas recebidas.

153 Tornou-se inviável a submissão de novas consultas, a resposta a consultas pendentes, bem como o acesso a informação já produzida em resultados das mesmas.

3. CIDADÃOS ESTRANGEIROS EM PORTUGAL

3.1. Subsistência de problemas no desempenho da AIMA

O segundo ano de atividade da AIMA¹⁵⁴ foi marcado pela **ação centrada na recuperação da pendência de pedidos de autorização de residência**, em larga medida através da atividade desenvolvida pela **Estrutura de Missão**¹⁵⁵. Os resultados alcançados na tramitação dos procedimentos com origem em manifestação de interesse¹⁵⁶ permitiram que a capacidade instalada fosse aproveitada para que a Estrutura fosse gradualmente assumindo a responsabilidade pela tramitação de outras tipologias, o que determinou a prorrogação da sua vigência até 31 de dezembro de 2025¹⁵⁷.

Não obstante o reforço da capacidade de resposta com vista à resolução da pendência acumulada¹⁵⁸, a **morosidade dos procedimentos de autorização de residência** e os constrangimentos resultantes, em distintos aspetos das vidas dos cidadãos estrangeiros, da **falta de decisão administrativa** da AIMA continuaram, em 2025, a motivar um número muito significativo de queixas ao Provedor de Justiça. Foi com frequência largamente ultrapassado o período de um ano sem decisão, contado desde o atendimento presencial para formalização dos pedidos, registando-se ainda tempos longos na fase de emissão do título de residência¹⁵⁹.

A morosidade teve também como efeito *falhas na execução da lei*, de que é especialmente ilustrativa a situação vivida por muitos cidadãos elegíveis para pedir **autorização de residência CPLP**. O portal único de serviços nunca acomodou a possibilidade de apresentação de pedidos por cidadãos

¹⁵⁴ Em outubro de 2025 completaram-se dois anos de exercício de funções da AIMA. Sobre o acompanhamento do Provedor de Justiça ao processo de extinção do SEF e ao funcionamento da AIMA, v. o relatório de *Monitorização da Atividade e do Processo de Extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*, julho de 2023, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/monitorizacao-da-atividade-e-do-processo-de-extincao-do-servico-de-estrangeiros-e-fronteiras/>; o Relatório à Assembleia da República – 2023, págs. 65 e segs., disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-asmbleia-da-republica-2023-provedor-de-justica/> e o Relatório à Assembleia da República – 2024, págs. 51 e segs., disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-asmbleia-da-republica-2024/>.

¹⁵⁵ Criada por Resolução do Conselho de Ministros n.º 87/2024, de 10 de julho.

¹⁵⁶ Mecanismo de regularização da permanência em território nacional entretanto revogado com a publicação do Decreto-Lei n.º 37-A/2024, de 3 de junho. Posteriormente, foi aprovado um regime transitório (Lei n.º 40/2024, de 7 de novembro), permitindo que quem tivesse efetuado contribuições para a Segurança Social até 3 de junho de 2024, com vista a perfazer 12 meses dessas contribuições, continuasse a beneficiar do mecanismo de regularização documental através da manifestação de interesse. Já em 2025, pela Lei n.º 6/2025, de 22 de outubro, foi fixado o dia 31 de dezembro de 2025 como prazo final de apresentação de pedidos de autorização de residência ao abrigo do regime transitório.

¹⁵⁷ A partir de fevereiro de 2025, a Estrutura de Missão passou a tramitar a renovação e substituição dos títulos de residência de cidadãos nacionais dos países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) — a este respeito, v. as medidas vertidas na Lei n.º 9/2025, de 13 e fevereiro, e na Portaria n.º 36-B/2025/I, de 13 de fevereiro. Posteriormente, em abril de 2025, assumiria a tramitação dos pedidos de manifestação de interesse ao abrigo do regime transitório. A prorrogação da sua vigência, determinada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 99-A/2025, de 29 de maio, permitiu que, a partir de julho de 2025, a Estrutura de Missão se ocupasse ainda dos procedimentos pendentes relativos a renovações de autorização de residência e, por fim, a partir de novembro de 2025, dos pedidos de reagrupamento familiar.

¹⁵⁸ Segundo o balanço apresentado em 18 de dezembro de 2025, a operação levada a cabo pela Estrutura de Missão resultou em 763.509 atendimentos presenciais e 386.791 decisões, das quais 327.597 corresponderam a deferimentos e 59.194 a indeferimentos. No universo dos deferimentos, encontram-se, designadamente, 201.656 decisões relativas a manifestações de interesse.

¹⁵⁹ V., a propósito da morosidade e dos critérios de atuação do Provedor de Justiça a esse respeito, *Relatório à Assembleia da República – 2024*, pág. 52, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-asmbleia-da-republica-2024/>.

que não possuíam visto consular – por terem beneficiado da isenção de visto de entrada. Associada à dificuldade generalizada de obter agendamentos para atendimento presencial, com expressão mais visível nos períodos de maior afluência, esta limitação impediu, na prática, o exercício de direitos reconhecidos pelo regime então aplicável. Com a alteração da lei em 2025 – segundo a qual passaram a ser elegíveis apenas os titulares de visto de residência¹⁶⁰ –, esses cidadãos, não obstante terem entrado legalmente em Portugal, ficaram excluídos desta via de regularização documental, à qual também não lhes fora possível aceder antes, por não lhes ter sido disponibilizado pela AIMA um canal efetivo para a apresentação dos seus pedidos ao abrigo do regime precedente¹⁶¹.

O decurso do tempo implicou ainda a **repetição de pedidos de documentação** aos interessados, ora por força de sucessão de regimes que levou à exigência de elementos instrutórios sem previsão legal ao tempo da apresentação do pedido, ora por perda de validade de elementos já apresentados¹⁶², com particular impacto no âmbito de tipologias de autorização de residência cujo horizonte temporal é, por natureza, limitado¹⁶³ bem como em situações de vulnerabilidade, nas quais a demora pode comprometer o efeito útil dos pedidos.

Por outro lado, o decurso de tempos tão alargados de decisão criou dificuldades e produziu efeitos colaterais relevantes. Mereceu particular atenção a situação dos cidadãos com processos pendentes, a aguardar decisão final, que necessitavam de comprovar o estado do respetivo processo de regularização documental perante terceiros¹⁶⁴. Face a interpelação do Provedor, a AIMA disponibilizou uma solução para o efeito, mas que, atestando a regularidade da permanência em território nacional, não cobre necessidades muito relevantes. Para além de notícias acerca da não aceitação desta forma de comprovativo, designadamente por entidades empregadoras privadas, destacam-se os constrangimentos à liberdade de circulação¹⁶⁵ e ao reagrupamento familiar, mesmo nos casos em que já houve deferimento do pedido de autorização de residência do titular do direito¹⁶⁶.

¹⁶⁰ V. n.º 1 do artigo 87.º-A da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na redação dada pela Lei n.º 61/2025, de 22 de outubro.

¹⁶¹ As limitações decorrentes da submissão dos pedidos de forma desmaterializada em plataforma digital revelaram-se, ainda, em dimensões fundamentais para a integração, de que é exemplo paradigmático o direito ao reagrupamento familiar, na medida em que o portal de serviços da AIMA, conforme a informação publicamente disponibilizada, não acomoda todas as situações previstas na lei, admitindo apenas pedido de reagrupamento para *famíliares residentes em Portugal*, e desde que o agregado compreenda, pelo menos, uma criança ou jovem menor de idade. Ficam, assim, de fora, desde logo, (i) familiares que se encontrem fora do território nacional, (ii) titulares do direito ao reagrupamento familiar com autorização de residência CPLP, e (iii) agregados com familiares elegíveis que não sejam menores, independentemente de se encontrarem em território nacional ou fora dele.

¹⁶² V., a este propósito, o disposto no artigo n.º 17 do artigo 51.º do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro: “[n]o âmbito do procedimento administrativo de concessão ou renovação de autorização de residência, a AIMA, I. P., procede à verificação do cumprimento dos respetivos requisitos legais, (...) não podendo exigir ao requerente a junção de elementos já apresentados e validados e que se tenham tornado inválidos por decurso do tempo, por causa não imputável ao requerente”.

¹⁶³ Foi o que sucedeu com estudantes do ensino superior que, após terem comprovado tempestivamente a sua situação académica, foram sucessivamente notificados para a respetiva atualização em face da expiração da documentação entregue. Esta situação foi já mencionada no *Relatório à Assembleia da República – 2024*, pág. 53, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-asm-emb-leia-da-republica-2024/>.

¹⁶⁴ Relativamente à situação de quem aguarda a renovação de títulos de residência já caducados, o Provedor de Justiça já antes havia sublinhado a insuficiência e precariedade do regime da prorrogação legal da validade dos títulos de residência. Veja-se a esse respeito o *Relatório à Assembleia da República – 2024*, págs. 52-53, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-asm-emb-leia-da-republica-2024/>. Em 2025, por força do Decreto-Lei n.º 85-B/2025, de 30 de junho, este regime cessou, com o termo das prorrogações da validade dos títulos e a comunicação de que os interessados deveriam fazer-se acompanhar de comprovativos do pedido de renovação de títulos caducados.

¹⁶⁵ Ficam impossibilitadas de viajar para fora do país, comprometendo atividades profissionais (caso dos motoristas internacionais), académicas ou de investigação (caso dos estudantes em diversos níveis de ensino e dos profissionais altamente qualificados).

¹⁶⁶ Identificando já esta situação, *Relatório à Assembleia da República – 2024*, pág. 53, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-asm-emb-leia-da-republica-2024/>.

Para além da morosidade, chegaram ao Provedor problemas como a necessidade de recolha de dados biométricos por mais do que uma vez; falha na migração de dados entre fases do processo; erros na personalização dos títulos de residência; falta de informação relativamente a procedimentos estagnados por largos períodos; dificuldades nos contactos com a Agência¹⁶⁷ e na resposta à procura do atendimento presencial. Positivamente, regista-se a disponibilização de novas plataformas digitais e, gradualmente, de novos formulários de contacto *online por tipologia de pedido*.



Apesar dos esforços de recuperação da pendência, o segundo ano de atividade da AIMA continuou marcado por atrasos significativos nos procedimentos de autorização de residência. A escassez de recursos, as limitações tecnológicas e as dificuldades de articulação entre serviços tiveram impacto direto na qualidade do serviço prestado em matéria documental, muitas vezes comprometendo o exercício efetivo, em tempo útil, de diversos direitos conferidos por lei.

A atividade da AIMA em matéria documental continuou a evidenciar sérias dificuldades na conciliação das exigências de resposta atempada com o esforço da redução do passivo e com a **efetividade das garantias dos administrados**. As queixas permitiram identificar notificações e decisões desfavoráveis que se mostravam incompreensíveis para os interessados, nomeadamente por **falta de informação clara**, completa e inteligível ou por **insuficiência da fundamentação**. Para além da desconformidade que constituem, do ponto de vista dos deveres da Administração, estas falhas comprometem o exercício efetivo do contraditório e do direito de audiência prévia¹⁶⁸.

Abrangendo um universo em número expressivamente muito mais diminuto – e, por isso, menos visível – de pessoas que se encontram já em território nacional, continua a merecer preocupação a morosidade na tramitação dos **procedimentos de proteção internacional**¹⁶⁹. Trata-se de uma realidade que coloca em causa o cumprimento da obrigação internacional que recai sobre o Estado português de garantir proteção a estas pessoas¹⁷⁰, pois que constitui condição necessária para o efeito a *capacidade de avaliar, em prazos céleres*, a existência de um receio de perseguição fundamentado ou de situações de fuga a violação generalizada de direitos humanos.

¹⁶⁷ As dificuldades de contacto com a AIMA não afetam apenas os cidadãos estrangeiros, ou quem os represente, mas também, por vezes, as organizações da sociedade civil, como sejam os Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes (CLAIM). Estes têm acesso a meio de contacto dedicado junto da AIMA, mas na falta de resposta têm recorrido à Provedoria de Justiça, procurando a resolução das questões que afetam as pessoas que se lhes dirigem.

¹⁶⁸ Por exemplo, notificações cujo projeto de decisão mencionava, sem mais, a existência de uma "indicação no Sistema de Informação Schengen (SIS)", matéria de que se deu já conta no tema transversal do presente relatório (v. Parte I) e que motivou, em novembro de 2025, visita do Provedor de Justiça à Estrutura de Missão, tendo por pano de fundo as consultas de segurança promovidas nesse âmbito.

¹⁶⁹ A proteção internacional é um conceito que abrange não só o estatuto de refugiado, mas também o estatuto de proteção subsidiária. V. alíneas b), i), j), s), ab) e ac) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho.

¹⁷⁰ V. Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 28 de julho de 1951, e seu Protocolo adicional, de 31 de janeiro de 1967; o Sistema Europeu Comum de Asilo alicerçado no n.º 2, do artigo 67.º e nos artigos 78.º e 80.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia; o artigo 18.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia; e o artigo 33.º da Constituição da República Portuguesa.

Ilustrativamente, num dos casos expostos ao Provedor de Justiça após o início da atividade da AIMA, verificou-se que permanecia em fase de instrução um pedido de asilo que remontava a outubro de 2016¹⁷¹. Note-se, neste contexto, que o primeiro ano completo de atividade da AIMA (2024) ficou marcado por um decréscimo sem precedentes, por referência a um período de dez anos, do reconhecimento do direito à proteção internacional¹⁷². No final de 2025, Portugal registava 8595 pedidos de asilo pendentes, de acordo com as estatísticas anuais disponibilizadas pelo Eurostat¹⁷³.

Na ausência de decisão atempada, é frequente o recurso, durante a pendência do pedido de proteção internacional, à emissão sucessiva de **autorizações de residência provisórias**. O Provedor de Justiça tem conhecimento de que a apresentação deste documento pode gerar obstáculos ao pleno exercício dos direitos, como resulta da análise das queixas, da observação no terreno e da informação transmitida pela sociedade civil.

A propósito da **permanência prolongada em situação documental provisória**, foram identificados constrangimentos na abertura de contas bancárias por titulares de autorizações de residência provisórias ou de outros comprovativos de natureza precária¹⁷⁴. O Provedor de Justiça tem vindo a acompanhar a situação.

A **perpetuação**, no sistema de asilo, **da condição de requerente** tem ainda consequências significativas nos direitos inerentes ao estatuto de refugiado ou de beneficiário de proteção subsidiária, nomeadamente no que respeita ao reconhecimento do direito ao reagrupamento familiar, em particular relativamente a membros da família elegíveis que não se encontrem em território nacional, e mesmo que estejam em situação de risco nos países de origem. Uma vez que esse direito é exclusivo dos beneficiários do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária¹⁷⁵, a demora na apreciação do pedido vai diferindo a possibilidade de salvaguarda da unidade familiar.

¹⁷¹ Sendo que, segundo informação prestada pelo Centro Nacional para o Asilo e Refugiados AIMA (CNAR AIMA), a situação deve-se à circunstância de existirem processos com data de apresentação anterior em análise.

¹⁷² V. o *Relatório de Migrações e Asilo 2024 da AIMA*, págs. 22 e segs., disponível em <https://aima.gov.pt/media/pages/documents/fec-4d6a712-1760603125/relatorio-migracoes-e-asilo-2024.pdf> e o *Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo 2018 do SEF*, págs. 46 e segs., disponível em <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2018.pdf>, que permitem a comparação dos dados estatísticos em matéria de proteção internacional no período 2014-2024. Com efeito, no ano de 2024, apenas oito pessoas tiveram o seu direito fundamental à proteção internacional reconhecido pelo Estado Português – sete com estatuto de refugiado e uma com estatuto de proteção subsidiária, o que representa uma redução global de 97,5% face a 2023 –, configurando o valor mais baixo do período em causa e que corresponde a cerca de 0,3% do total de pedidos apresentados nesse ano. Já com dados preliminares relativos a 2025, de acordo com o *Country Report: Portugal – Update on 2025* (pp. 8-9) – publicado em 25 de junho de 2026 e elaborado pelo Conselho Português para os Refugiados, no âmbito da *Asylum Information Database* (AIDA) gerida pelo *European Council on Refugees and Exiles* (ECRE) –, tendo por base informação estatística disponibilizada pela AIMA, foram reconhecidos 458 estatutos de proteção internacional, dos quais 457 foram estatutos de refugiado e um de proteção subsidiária.

¹⁷³ V. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_applications_-_annual_statistics#Source_data_for_tables (dados atualizados a 16 de março de 2026). Importa dar nota de que os dados estatísticos nacionais disponíveis não permitem estabelecer correspondência direta entre o número de pedidos de proteção internacional apresentados num determinado ano, as decisões proferidas nesse período e a evolução das pendências, dificultando uma leitura rigorosa dos tempos de tramitação até decisão final.

¹⁷⁴ A este respeito, o Conselho Português para os Refugiados (CPR) sinalizou ao Provedor de Justiça que a pendência dos respetivos pedidos de proteção internacional inviabiliza não apenas a abertura de contas bancárias, mas também a celebração de contratos de trabalho – hoje frequentemente condicionados à existência de conta bancária – e, consequentemente, os processos de autonomização e integração laboral, financeira e social destes requerentes.

¹⁷⁵ Nos termos do artigo 68.º da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho.

3.2. Entrada de menores não acompanhados em território nacional: garantias procedimentais

No âmbito do controlo de fronteiras, a identificação, o tratamento e o adequado encaminhamento de situações de vulnerabilidade têm merecido a atenção do Provedor de Justiça, quer no âmbito das suas clássicas funções de *Ombudsman*¹⁷⁶, quer no contexto do seu mandato enquanto Mecanismo Nacional de Prevenção (MNP)¹⁷⁷.

Em 2025, a matéria foi novamente convocada por queixa relativa a *menores não acompanhados* em contexto de controlo documental fronteiriço, importando sublinhar a especial exigência das garantias procedimentais aplicáveis a estas situações¹⁷⁸. Em causa está, sobretudo, o modo como deve ser recolhida, compreendida e valorada a informação prestada por crianças em contexto de fronteira, quando dela dependa a formação da decisão administrativa. Importa, em tal contexto, assegurar que a recolha de declarações prestadas por crianças seja realizada por pessoal especializado, em condições compatíveis com a sua incapacidade de exercício, e garantir a representação efetiva dos seus interesses tão precocemente quanto justificado pela sua condição de vulnerabilidade.



A proteção de menores não acompanhados em contexto de fronteira exige que as decisões administrativas sejam precedidas de garantias adequadas à sua especial vulnerabilidade, incluindo a recolha das suas declarações em condições apropriadas e a designação atempada de representante que assegure a defesa dos seus interesses.

No caso concreto exposto ao Provedor, verificou-se que foram tomadas e valoradas declarações de uma menor não acompanhada perante autoridade policial, no controlo efetuado logo à chegada (primeira linha)¹⁷⁹. Tais declarações eram suscetíveis de influenciar a sua situação jurídica e precederam a decisão de recusa da entrada em território nacional, fundada na inexistência de visto adequado à

¹⁷⁶ Apontando já como *falha na execução da lei* a identificação das situações de particular vulnerabilidade no âmbito da proteção especial conferida pela Lei de Asilo, v. *Relatório à Assembleia da República – 2023* págs. 27 e 28, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2023-provedor-de-justica/>.

¹⁷⁷ *Relatório anual do MNP à Assembleia da República – 2024*, pág. 54, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2024-mecanismo-nacional-de-prevencao/>.

¹⁷⁸ No *Relatório à Assembleia da República – 2023* págs. 86 e 87, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2023-provedor-de-justica/>, foi já assinalada a inexistência de procedimentos pré-definidos para o acompanhamento de crianças impedidas de sair do país e que fiquem temporariamente à guarda das autoridades nacionais. Nessa ocasião, foram identificadas dificuldades relacionadas com a colocação urgente em acolhimento e a disponibilização de espaços adequados para permanência temporária e a prestação de acompanhamento especializado.

¹⁷⁹ Do expediente consultado consta menção à ativação da escala de prevenção de advogados; o defensor nomeado assinou o auto de *declarações prestadas na entrevista de segunda linha* (os procedimentos internamente definidos pela PSP para situações de menores desacompanhados determinam que só na presença de defensor oficioso pode ser realizada a instrução dos procedimentos administrativos na fronteira, sendo pelo mesmo assinados os relatórios de ocorrência). No entanto, não foi possível apurar em que momento exato foram estabelecidos contactos com o defensor, bem como com a mãe da menor, residente em território nacional. Por outro lado, à pergunta sobre se percebera tudo o que lhe tinha sido perguntado, a menor respondeu que não.

finalidade da deslocação – identificada como de reagrupamento familiar – com determinação do retorno ao país de origem. Assinale-se que, em sede de reapreciação da decisão de recusa de entrada, as autoridades de fronteira não se pronunciaram sobre a questão suscitada pela mandatária da menor relativamente à prestação de declarações assim que desembarcou sem a presença da progenitora.

A este respeito, note-se que no âmbito do regime criado pelo Pacto da União Europeia em matéria de Migração e Asilo¹⁸⁰ – aplicável a partir de 12 de junho de 2026 – prevê-se, nomeadamente, a identificação precoce de situações de vulnerabilidade e a adoção de garantias específicas para crianças, incluindo a designação de representante legal para menores não acompanhados, o mais rapidamente possível.¹⁸¹

180 Composto pelos Regulamentos (UE) 2024/1347; 2024/1348; 2024/1349; 2024/1350; 2024/1351; 2024/1352; 2024/1356; 2024/1358; 2024/1359 e pela Diretiva (UE) 2024/1346, todos do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024. A respeito do acompanhamento pelo Provedor de Justiça dos desenvolvimentos relativos à implementação do novo regime, *Relatório à Assembleia da República – 2024* (págs. 137 e 138), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2024/>.

181 V. os considerandos (25) e (37), bem como os artigos 12.º e 13.º do Regulamento (UE) 2024/1356, de 14 de maio de 2024, que introduz a triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras externas e que altera os Regulamentos (CE) n.ºs 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817.

4. ECONOMIA E CONSUMO

4.1. Regularização de veículos provenientes de outros Estados-Membros da União Europeia

O Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT) tem sido visado por um número crescente de queixas ao Provedor de Justiça relacionadas com **procedimentos de regularização de veículos**. Entre as situações que as motivam encontram-se procedimentos de diversa natureza – como os de autorização para transformação de veículos¹⁸² ou de homologação de componentes¹⁸³ –, mas assumem especial expressão os relativos a veículos provenientes de outros Estados-Membros.

A maioria das queixas tem por objeto veículos ligeiros usados e matriculados noutro Estado-Membro à data da importação, mas desprovidos de *certificado de conformidade*¹⁸⁴ e sem homologação em Portugal. Nestes casos, o interessado deve iniciar junto do IMT um procedimento de atribuição de matrícula nacional¹⁸⁵, no âmbito do qual o veículo é submetido a inspeção num centro de inspeções da categoria B¹⁸⁶ e objeto de homologação nacional individual. Segue-se a regularização junto da Alfândega, sendo o certificado de matrícula emitido após lavrado o registo da propriedade junto da conservatória.

As queixas recebidas ilustram as dificuldades concretas que este percurso coloca aos cidadãos e empresas. Num dos casos, foi denunciada ao Provedor de Justiça a demora na tramitação de um pedido de atribuição de matrícula nacional apresentado em janeiro de 2025 junto do IMT e que, **decorridos mais de oito meses, permanecia por analisar**, sem qualquer informação sobre o seu andamento, apesar das múltiplas diligências do interessado – contactos eletrónicos, reclamações e deslocações presenciais. Noutro caso, a propósito de um pedido de atribuição de matrícula em abril de 2022 relativamente a um reboque proveniente de Espanha, verificou-se que a marcação da inspeção necessária apenas ocorreu em janeiro de 2023.

¹⁸² Considera-se “transformação de veículo” qualquer alteração das suas características construtivas ou funcionais (v. artigo 115.º do Código da Estrada), procedimento que depende de autorização prévia do IMT. Num dos casos expostos ao Provedor de Justiça, estava em causa a *transformação de um veículo ligeiro de passageiros num veículo de transporte de pessoas com deficiência*, cujo pedido tinha sido apresentado em 2020 e permanecia, em 2026, sem conclusão.

¹⁸³ Quanto ao conceito de *componentes*, v. artigo 3.º, alínea aa), do anexo I do Decreto-Lei n.º 16/2010, de 12 de março. O Provedor de Justiça tomou conhecimento de caso em que um cidadão se dirigiu ao IMT em setembro de 2025, solicitando informação sobre a instalação de faróis *LED* (que identificou especificamente) no seu carro, tendo recebido apenas respostas genéricas que não respondiam à questão da validade ou eventuais condicionantes da pretensão.

¹⁸⁴ V. alínea 5 do artigo 3.º, do Regulamento (UE) 2018/858, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, relativo à homologação e à fiscalização do mercado dos veículos a motor e seus reboques, e dos sistemas, componentes e unidades técnicas destinados a esses veículos.

¹⁸⁵ N.º 1 do artigo 117.º, do Código da Estrada; ressalvadas as exceções previstas nos n.ºs 2 e 3, os veículos a motor e seus reboques só são admitidos em circulação desde que matriculados.

¹⁸⁶ Centros de inspeção autorizados pelo IMT e destinados a realizar a inspeção extraordinária para atribuição de matrícula nacional. O artigo 116.º do Código da Estrada prevê os diferentes tipos de inspeção, concretizados pelo Decreto-Lei n.º 144/2012, de 11 de julho.

Os procedimentos nacionais de homologação de veículos já matriculados noutro Estado-Membro projetam-se diretamente sobre o exercício de liberdades fundamentais consagradas no direito primário da União Europeia, designadamente a livre circulação de pessoas e mercadorias. Neste quadro, devem observar o disposto no artigo 34.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que proíbe restrições quantitativas à importação e medidas de efeito equivalente. A homologação nacional não pode, assim, assumir custos ou duração que, sendo desproporcionados¹⁸⁷, desincentivem a apresentação de um pedido – sob pena de comprometer a liberdade de circulação e o bom funcionamento do mercado interno.



As demoras e a falta de transparência nos procedimentos de regularização de veículos provenientes de outros Estados-Membros podem constituir entraves à livre circulação e instalação no mercado interno, tendo o Provedor de Justiça iniciado uma análise sistémica das dificuldades identificadas.

O mesmo se diga quanto à falta de transparência procedimental. O cidadão que exerce uma liberdade fundamental tem o direito de conhecer o estado do seu processo e de obter informações claras sobre os requisitos a cumprir. A opacidade administrativa constitui, em si mesma, um entrave ao exercício efetivo das liberdades de circulação.

A garantia de procedimentos céleres e transparentes constitui condição de exercício efetivo das liberdades que lhes são conferidas pelo Tratado. Em conformidade com orientações interpretativas da Comissão Europeia, os Estados-Membros não podem exigir novos ensaios técnicos quando estes já tiverem sido realizados noutro Estado-Membro e os respetivos resultados se encontrem acessíveis ou possam ser obtidos mediante pedido¹⁸⁸.

Perante as queixas recebidas, o Provedor de Justiça tem diligenciado junto do IMT com vista a compreender, numa perspetiva sistémica, em que fase os procedimentos tendem a bloquear, quais as regiões onde se regista maior demora na marcação das inspeções, e de que modo o IMT tem cooperado com os organismos de homologação congéneres – designadamente no que respeita ao acesso a resultados de ensaios técnicos previamente realizados, por forma a evitar a sobreposição de verificações. Este trabalho permanece em curso.

¹⁸⁷ O princípio da proporcionalidade – princípio geral do direito da União – impõe que qualquer medida restritiva das liberdades fundamentais seja adequada, necessária e não excessiva face ao objetivo prosseguido. Um procedimento de homologação que se prolongue por vários meses, obrigando o cidadão a manter o veículo imobilizado ou a recorrer a soluções dispendiosas de transporte alternativo, dificilmente resistirá a um escrutínio à luz deste princípio, sobretudo quando inexistir uma justificação objetiva para a demora – como, por exemplo, a falta de cooperação do Estado-Membro de origem ou a deteção de irregularidades técnicas efetivas.

¹⁸⁸ V. alínea b) do ponto 3.3.2. da *Comunicação interpretativa da Comissão relativa aos procedimentos de matrícula de veículos a motor provenientes de outro Estado-Membro*, disponível em [c_06820070324pt00150024.pdf](#). Embora a propósito de outro setor de atividade, tem plena aplicação a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) segundo a qual as entidades homologadoras de cada Estado-Membro devem adotar uma postura ativa na obtenção de informação relevante junto dos organismos de homologação de outros Estados-Membros e assegurar um nível adequado de cooperação administrativa (v. [Acórdão do Tribunal de Justiça, de 10 de novembro de 2005, Comissão das Comunidades Europeias contra República Portuguesa, Processo C 432/03 \(Col. 2005, p. I-09665\)](#)).

4.2. Direitos dos consumidores e cobrança indevida de taxa

A **taxa de ocupação do subsolo (TOS)** é uma prestação tributária pela utilização do subsolo por operadoras de redes de distribuição de gás natural¹⁸⁹, sendo devida aos municípios que a instituírem¹⁹⁰. Trata-se, pois, da contrapartida do gozo do domínio público (municipal) pela utilização de condutas e tubagens subterrâneas nas operações de entrega de gás natural.

Embora os sujeitos passivos da TOS sejam *as empresas operadoras de redes de distribuição de gás natural*, **o valor da taxa é**, com frequência, **repercutido nos consumidores finais**, sendo discriminado na fatura de fornecimento de gás natural.

Esta prática tem sido contestada desde que o legislador determinou expressamente, através da Lei do Orçamento do Estado para 2017, que a TOS é paga "pelas empresas operadoras de infraestruturas, não podendo ser refletida na fatura dos consumidores"¹⁹¹. Por sua vez, o diploma que aprovou as normas de execução orçamental desse Orçamento previu que o Governo procederá à revisão do quadro legal aplicável à TOS, nomeadamente em matéria de repercussão desta taxa nos consumidores¹⁹².

Na sequência das primeiras queixas recebidas sobre esta questão, o Provedor de Justiça promoveu em 2018 a audição da ERSE¹⁹³ e interpelou o Secretário de Estado da Energia do XXI Governo Constitucional, o qual deu a conhecer que se encontrava elaborada "proposta legislativa em matéria do quadro regulamentar da taxa de ocupação do subsolo".

Porém, a revisão do quadro legal aplicável à TOS não avançou na sequência dessa iniciativa, nem viria a ocorrer após determinação expressa nesse sentido nas Leis dos Orçamentos do Estado para 2019 e 2021¹⁹⁴, tão-pouco após a constituição de um grupo de trabalho para o efeito¹⁹⁵.

¹⁸⁹ Sejam elas empresas concessionárias de serviço público de distribuição regional ou entidades licenciadas ao abrigo da Portaria n.º 1213/2010, de 2 de dezembro.

¹⁹⁰ Ao abrigo do regime geral das taxas das autarquias locais, aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro. De acordo com informação disponibilizada pela Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE), em janeiro de 2025 eram já sessenta os Municípios que cobravam esta prestação pública.

¹⁹¹ V. n.º 3 do artigo 85.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2017. Até então, a solução residia na liberalização da gestão do custo, permitindo aos sujeitos passivos da taxa a possibilidade de transferência do encargo para os seus clientes (v. Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2008, de 8 de abril, item 1 e §§ 8 e 9 e, quanto às empresas licenciadas, v. artigo 3.º, Anexo III, Cl. 11.ª, § 3, da licença, da Portaria n.º 1213/2010, de 2 de dezembro).

¹⁹² V. n.º 5 do artigo 70.º do Decreto-Lei n.º 25/2017, de 3 de março.

¹⁹³ Compete à ERSE, nos termos dos respetivos Estatutos (aprovados pelo Decreto-Lei n.º 97/2002, de 12 de abril), nomeadamente, proteger os direitos dos consumidores, em particular dos clientes finais economicamente vulneráveis, incumbindo-lhe velar pelo cumprimento, por parte dos agentes dos setores regulados, das obrigações de serviço público e demais obrigações estabelecidas na lei (alínea a) do n.º 2, e alínea c) do n.º 4, ambos do artigo 3.º).

¹⁹⁴ V. artigos 246.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, e artigo 133.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, respetivamente.

¹⁹⁵ V. Despacho n.º 315/2021, do Ministro de Estado e das Finanças, da Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública e do Ministro do Ambiente e da Ação Climática, cuja vigência foi sucessivamente prorrogada pelos Despachos n.º 5983/2021, n.º 8352/2022 e n.º 13102/2022, todos publicados no Diário da República, 2.ª série, de 11 de janeiro de 2021, 18 de junho de 2021, 8 de julho de 2022 e 11 de novembro de 2022, respetivamente.

Muitos consumidores acabaram por intentar ações judiciais, por não se conformarem com a exigência de pagamento da taxa, tendo o Supremo Tribunal Administrativo (STA), em acórdão de 23 de fevereiro de 2023¹⁹⁶, decidido que, por força da Lei do Orçamento do Estado para 2017, a TOS deve ser paga pelas empresas operadoras, não podendo ser repercutida nos clientes finais, aos quais reconheceu o direito à devolução do valor pago e ao recebimento de juros indemnizatórios desde a data dos pagamentos indevidos até à restituição integral.

Quase uma década após a proibição legal de repercutir a taxa de ocupação do subsolo nos consumidores, a cobrança continua a ocorrer. O Provedor de Justiça voltou, já em 2026, a questionar o Governo sobre esta matéria.

No acórdão também se afirmou que a norma da Lei do Orçamento do Estado para 2017 que proíbe essa repercussão da taxa na fatura do consumidor constitui uma **norma autoexequível**, ou seja, que produz plenamente os seus efeitos sem necessidade de regulamentação complementar. Este entendimento foi posteriormente reiterado em vários outros acórdãos de diferentes formações do STA, constituindo jurisprudência consolidada, e não mereceu censura ao Tribunal Constitucional¹⁹⁷.

Neste contexto, o Provedor de Justiça efetuou novas diligências junto da ERSE, que informou ter submetido a consulta de interessados um projeto de Diretiva destinado a reconhecer expressamente a cessação da vigência das normas que previam a repercussão da TOS sobre os consumidores de gás de cada município. A ERSE não chegou, porém, a aprovar esta Diretiva¹⁹⁸.

Também o XXIV Governo anunciou, em 30 de abril de 2024, que o regime jurídico da TOS seria "revisto para garantir a devida proporcionalidade na sua aplicação"¹⁹⁹. As leis do Orçamento do Estado entretanto aprovadas para 2025 e 2026, por sua vez, voltaram a reafirmar que a TOS é paga pelas empresas operadoras de infraestruturas e não pode repercutir-se na fatura dos consumidores²⁰⁰.

Decorrida quase uma década desde a aprovação da proibição de repercussão de TOS nos consumidores finais, a mesma permanece inoperante²⁰¹, em prejuízo dos cidadãos a quem o pagamento da taxa continua a ser imputado. Já em 2026, o Provedor de Justiça questionou o Governo sobre a matéria.

¹⁹⁶ Proferido no processo n.º 02/21.3BEALM.

¹⁹⁷ V., por todos, acórdão do STA de 31 de maio de 2023 (processo n.º 021/21.0BEALM). O Tribunal Constitucional decidiu pelo Acórdão n.º 547/2025, de 25 de junho, não julgar inconstitucional a interpretação da norma no sentido da autoexequibilidade da proibição.

¹⁹⁸ A ERSE decidiu não aprovar a Diretiva justificando que "qualquer repercussão da TOS não é estribada na regulamentação da ERSE, só o podendo ser à luz dos contratos, caso a lei o consinta".

¹⁹⁹ Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc24/comunicacao/comunicado?i=regime-de-aplicacao-da-taxa-de-ocupacao-do-subsolo-tos-em-revisao>.

²⁰⁰ V. artigo 149.º da Lei n.º 45 A/2024, de 31 de dezembro, e artigo 127.º da Lei n.º 73 A/2025, de 30 de dezembro, respetivamente.

²⁰¹ Sobre o problema transversal das falhas na execução da lei, v. o *Relatório à Assembleia da República – 2023* (págs. 23 e segs.), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2023-provedor-de-justica/>.

4.3. Afixação de publicidade

A afixação ou inscrição de mensagens publicitárias de natureza comercial obedece às regras gerais sobre publicidade e depende do licenciamento das autarquias locais²⁰².

Neste domínio, foi suscitada a intervenção do Provedor de Justiça a propósito da proliferação de situações de **ausência de licenciamento de painéis publicitários** colocados no espaço público em várias localidades do País.

Além de implicações reportadas no plano da segurança rodoviária, nomeadamente quando estão em causa vídeos/imagens com movimento, a questão assume também relevância no contexto da garantia de uma concorrência leal no mercado: a falta de licenciamento é suscetível de gerar benefícios ilegítimos, em prejuízo dos operadores que cumprem as regras aplicáveis.

Neste quadro, foram ouvidas mais de três dezenas de autarquias, que identificaram como problemas transversais a **ausência de recursos humanos**²⁰³ que permitam o exercício atempado das suas competências fiscalizadoras e sancionatórias, bem como situações de reincidência recorrente de alguns operadores económicos.

Especificamente quanto à publicidade afixada em estradas da rede rodoviária nacional, sob a jurisdição da Infraestruturas de Portugal, foram relatadas pelas autarquias **dificuldades de articulação** no que respeita ao exercício dos poderes de fiscalização – atribuídos também àquela entidade²⁰⁴ –, a par da ausência de reporte de situações de ilegalidade e da falta de produção atempada dos pareceres legalmente obrigatórios por parte da Infraestruturas de Portugal.

Ouvida esta entidade, a mesma confirmou a existência de dificuldades na articulação com as autarquias locais competentes, e sinalizou a frequente **ausência de pedidos de parecer obrigatório** quando os equipamentos publicitários são instalados na sua zona de jurisdição, bem como **ausência de auscultação** no âmbito de procedimentos de licenciamento, nos termos previstos na lei.

²⁰² V. n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 97/88, de 17 de agosto. Este diploma tem de ser articulado, quando estiver em causa publicidade a afixar em estradas da rede rodoviária nacional, com o disposto na Lei n.º 34/2015, de 27 de abril, que aprova o estatuto das estradas da rede rodoviária nacional (ERRN). Nestes casos, o licenciamento cabe igualmente à autarquia local territorialmente competente, mas há lugar a parecer obrigatório da Infraestruturas de Portugal, I.P. (v. n.ºs 1 e 2 do artigo 59.º).

²⁰³ As freguesias que, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 57/2019, de 30 de abril, receberam competência para gerir a utilização e ocupação da via pública, incluindo o licenciamento de publicidade, enfrentam constrangimentos ainda mais acentuados do que os municípios em termos de recursos humanos e técnicos especializados.

²⁰⁴ V. n.º 2 do artigo 61.º do ERRN.



A distorção da concorrência causada pela proliferação no espaço público de publicidade não licenciada tem na sua origem falhas do Estado, designadamente ao nível de dificuldades de fiscalização e articulação entre as entidades competentes. É esta a principal conclusão de uma intervenção do Provedor de Justiça, em que foram ouvidas mais de três dezenas de autarquias locais. Dela consta um conjunto de sugestões para tornar mais eficazes os procedimentos de licenciamento, fiscalização e sancionamento.

Neste sentido, o Provedor de Justiça dirigiu à Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e à Infraestruturas de Portugal um conjunto de sugestões para a **melhoria da ação administrativa** nesta matéria.

No domínio da fiscalização, sugeriu-se a adoção de mecanismos que permitam uma maior sinergia no exercício das suas competências concorrentes, designadamente a celebração de contratos interadministrativos de cooperação²⁰⁵.

No plano do licenciamento, foi sugerida a realização de conferências procedimentais de coordenação²⁰⁶, em especial nas hipóteses em que se encontrem em tramitação vários pedidos de licenciamento num dado município/freguesia, o que permitiria a prática singular, mas simultânea, dos vários atos devidos²⁰⁷, assim tornando mais expedito o procedimento de licenciamento.

Por fim, quanto à ação sancionatória, sinalizaram-se os mecanismos previstos para obstar à frustração material do procedimento contraordenacional, e a obter o efeito de prevenção especial pretendido, com diminuição da reincidência. Em concreto, sugeriu-se a aplicação de mecanismos sancionatórios como o agravamento excecional da coima²⁰⁸ ou a aplicação de sanção acessória de interdição da atividade²⁰⁹, nos procedimentos contraordenacionais instaurados por inobservância das regras de licenciamento aplicáveis, em situações de reincidência e verificados os demais requisitos legais.

²⁰⁵ Previstos no artigo 5.º-A do Código dos Contratos Públicos.

²⁰⁶ Permitidas por mero acordo entre os órgãos envolvidos, ao contrário das conferências procedimentais deliberativas (v. n.º 1 do artigo 77.º, alínea b) do n.º 3 do artigo 77.º, 1.ª parte do n.º 1 do artigo 78.º do Código do Procedimento Administrativo). Em particular, nas hipóteses em que se encontrem em tramitação vários pedidos de licenciamento num dado município, o que permite a prática singular, mas simultânea, dos vários atos devidos (parecer, por parte da Infraestruturas de Portugal e decisão de licenciamento, por parte dos municípios), assim tornando mais expedito o procedimento de licenciamento.

²⁰⁷ Parecer, por parte da Infraestruturas de Portugal; decisão de licenciamento, por parte dos municípios/freguesias.

²⁰⁸ Aplicável nas hipóteses em que o agente infrator tenha retirado um benefício económico calculável superior ao limite máximo da coima e não existirem outros meios de o eliminar, podendo este limite elevar-se até ao montante do benefício, mas sem nunca poder exceder um terço do limite máximo legalmente estabelecido. No caso de publicidade afixada fora da zona de jurisdição rodoviária, v. n.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, na sua redação atual, aplicável ex vi n.º 3 artigo 10.º da Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, na sua redação atual. No caso de publicidade afixada em zona de jurisdição rodoviária, v. n.º 4 do artigo 70.º do ERRN.

²⁰⁹ No caso de publicidade afixada fora da zona de jurisdição rodoviária, v. alínea b) do n.º 1 do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, na sua redação atual, aplicável ex vi n.º 3 do artigo 10.º da Lei n.º 97/88, de 17 de agosto. No caso de publicidade afixada em zona de jurisdição rodoviária, v. alínea b) do artigo 71.º, do ERRN.

Assinalou-se que a plena utilização dos mecanismos legais existentes permitiria, igualmente, atenuar a reportada carência de recursos humanos para um exercício eficiente da função fiscalizadora e sancionatória nesta área. A título exemplificativo, sugeriu-se a ponderação da possibilidade de incluir nos contratos de concessão para ocupação do domínio público previsões específicas que imputem ao concessionário a obrigação de proceder à remoção coerciva dos painéis publicitários, quando necessário.

As entidades visadas limitaram-se, em resposta, a sinalizar a inexistência da portaria destinada a aprovar os critérios para a implementação, manutenção e conservação dos suportes publicitários e da taxa devida à administração rodoviária²¹⁰.

Sem embargo da apontada falta de aprovação da referida portaria, os problemas identificados têm causas mais amplas, que não parecem devidamente ponderadas. Neste sentido, mantém-se as sugestões formuladas nos domínios da fiscalização, licenciamento e ação sancionatória.

210 Nos termos do n.º 4 do artigo 59.º do ERRN, A Infraestruturas de Portugal referiu ainda que iria reiterar contactos com entidades responsáveis pela promoção, defesa e representação do poder local, sinalizando não só o interesse em abordar o assunto quer com a ANMP e a ANAFRE, como ainda partilhar resultados da ação que vem desenvolvendo de remoção de publicidade, suportes ou estruturas publicitárias indevidamente afixadas na Zona da Estrada.

5. EDUCAÇÃO E CULTURA

5.1. Organização administrativa na área da educação

Em 2025, o Governo procedeu à reforma orgânica da área da educação. No domínio do ensino não superior, agregou as competências de vários organismos, que extinguiu, através da criação de dois institutos públicos: o Instituto de Educação, Qualidade e Avaliação, I.P. (EduQA, I.P.)²¹¹ e a Agência para a Gestão do Sistema Educativo, I.P. (AGSE)²¹².

Quanto à AGSE, o Decreto-Lei n.º 99/2025, de 28 de agosto, atribui-lhe a missão de gerir o sistema educativo, sem prejuízo das competências dos órgãos municipais e das entidades intermunicipais e no respeito pela autonomia dos Agrupamentos de Escolas e das Escolas não Agrupadas. Destacam-se, no plano das suas atribuições, as de coordenar o planeamento e a racionalização da rede de estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário na dependência do Ministério da Educação, Ciência e Inovação (MECI), em estreita articulação com as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, I.P. (CCDR, I.P.), bem como as de assegurar a gestão dos recursos humanos da área da educação, nomeadamente no que se refere aos regimes de seleção, recrutamento, mobilidade, condições de trabalho, gestão de carreiras e avaliação, tendo em vista a sua eficiência e eficácia²¹³.

A conformidade constitucional deste diploma foi contestada junto do Provedor de Justiça. Na exposição recebida, alegava-se que a missão e o espectro de atribuições conferidas à AGSE esvaziariam de poderes de decisão o MECI e violaria a proibição de criação de institutos públicos para desenvolver atividades que, nos termos da Constituição, devam ser desempenhadas por organismos da administração direta do Estado²¹⁴.

211 Extinguindo o Instituto de Avaliação Educativa, I.P., a Direção-Geral da Educação, a Estrutura de Missão do Plano Nacional de Leitura e o Gabinete Coordenador da Rede de Bibliotecas Escolares.

212 Que sucedeu ao Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P., à Direção-Geral da Administração Escolar e à Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares.

213 São de referir ainda as seguintes atribuições: assegurar a gestão, análise e validação das propostas das CCDR, I.P., no âmbito do cumprimento da dotação máxima de referência relativa ao pessoal não docente; proceder à gestão, análise e validação das ofertas educativas e formativas da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário e da rede de educação e formação de adultos, levando a cabo a validação ou homologação de grupos e turmas em todas as modalidades de ensino (v. n.º 3 do artigo 3.º do referido Decreto-Lei n.º 99/2025).

214 Proibição que consta da alínea a) do n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, que aprova a Lei-Quadro dos Institutos Públicos.

Considerou-se, contudo, que o entendimento segundo o qual se justifica, na avaliação feita pelo Governo, uma gestão não submetida ao seu poder de direção – e assegurados os poderes de *superintendência* e *tutela* sobre a nova entidade²¹⁵ – constitui ainda uma forma de realização do quadro constitucional em matéria de educação, não reclamando assim intervenção pelo Provedor de Justiça em sede de fiscalização da constitucionalidade normativa.



A nova organização administrativa da educação motivou imputações de inconstitucionalidade, sustentando-se que a criação, atribuições e enquadramento da Agência para a Gestão do Sistema Educativo esvaziavam o Governo de poderes de decisão e intervenção em matérias que, por natureza, fariam parte da sua reserva legislativa e de atuação administrativa. Após análise, o Provedor de Justiça concluiu pela negativa, por considerar que, sendo a educação matéria constitucional por excelência, é igualmente certo que a Constituição se não ocupa de *todos* os aspetos que relevam para efeitos de levar a cabo o exercício do direito à educação.

Os traços essenciais que resultam da Lei Fundamental²¹⁶ expressam a dupla dimensão que o ensino e o seu sistema – instrumento através do qual se acede ao *direito à educação* – têm entre nós. Por um lado, são o resultado ou a expressão necessária do **exercício de uma liberdade**, na exata medida em que servem a democracia, preparam os indivíduos para a fruição plena das demais liberdades e integram eles próprios atividades que são livres. Por outro lado, não vivem sem o cumprimento das **tarefas fundamentais que cabem ao Estado** e que só por ele podem ser levadas a cabo, tarefas essas que se traduzem quer no cumprimento de *deveres de regulação ou de produção de normas* (como sejam as que definam o sistema, que identifiquem os diferentes graus de ensino ou que determinem os termos em que se processa toda a atividade administrativa de fiscalização e homologação de *currícula*), quer em *deveres de prestações concretas de bens e serviços* (como sejam a criação e manutenção de estabelecimentos públicos de ensino).

Neste quadro, entendeu o Provedor de Justiça que, ao contrário daquilo que, por ser *fundamental*, é subtraído à disponibilidade de conformação dos poderes constituídos – mormente do legislador –, a Constituição entrega nesta matéria **à racionalidade do sistema democrático, em cada momento histórico, a definição do modo através do qual devem ser prosseguidas as atribuições do Estado, designadamente no que se refere à organização administrativa.**

²¹⁵ Por essa via se assegurando a função do Governo enquanto órgão de condução da política geral naquela matéria (v. alínea *d*) do artigo 199.º, da Constituição e o n.º 2, do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 99/2025, de 28 de agosto).

²¹⁶ V., nomeadamente, os seus artigos 43.º, 73.º, 74.º e 75.º.

5.2. Acesso ao lazer e cultura de pessoas com deficiência

O Provedor de Justiça tem dedicado particular atenção ao tema da **deficiência e inclusão**, procurando obter uma visão ampla sobre as principais dificuldades enfrentadas por pessoas com deficiência. Como tem sido apontado nos relatórios publicados nos últimos dois anos, tais dificuldades não se apresentam suficientemente interiorizadas – e com o necessário sentido de urgência – pelo Estado e pelos serviços públicos²¹⁷.

No período em análise, continuaram a chegar ao Provedor de Justiça situações relacionadas com a deficiência, tanto em domínios já conhecidos como em contextos menos visíveis, muitas vezes pouco expressivos em termos quantitativos, mas reveladores de dificuldades muito significativas.

Destaca-se, neste âmbito, queixa relativa às condições de acesso a equipamentos e atividades culturais, designadamente em situações em que a fruição desses espaços depende da presença de acompanhante, implicando encargos adicionais suscetíveis de limitar a participação em atividades culturais.

A matéria insere-se no âmbito do direito de participação na vida cultural, consagrado na Constituição da República Portuguesa e, também, na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência²¹⁸, que impõe aos Estados a garantia de acesso, em condições de igualdade, a atividades culturais, recreativas e de lazer.

No período subsequente à apresentação da queixa, registaram-se desenvolvimentos relevantes no nosso ordenamento jurídico. Por um lado, a criação do selo "SECAI" (Selo – Espaços Culturais Acessíveis e Inclusivos), destinado a reconhecer e incentivar o cumprimento de critérios de acessibilidade e inclusão em espaços culturais, públicos e privados²¹⁹. Por outro lado, foi introduzida a obrigatoriedade de disponibilização de bilhete gratuito para o acompanhante de pessoa com deficiência, aplicável aos equipamentos culturais geridos por entidades da Administração Pública, incluindo entidades do setor público empresarial e fundações instituídas por entidades públicas²²⁰.

²¹⁷ V., em especial, o *Relatório à Assembleia da República – 2024* (págs. 107 e segs.), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2024/> e o *Relatório Deficiência, inclusão e mobilidade sobre transportes públicos e soluções de estacionamento* (<https://www.provedor-jus.pt/documentos/deficiencia-inclusao-e-mobilidade-transportes-publicos-e-solucoes-de-estacionamento/>).

²¹⁸ V., respetivamente, os artigos 73.º e 30.º.

²¹⁹ V. Portaria n.º 432/2025/1, de 5 de dezembro.

²²⁰ V. Decreto-Lei n.º 65/2026, de 5 de março.

Foi ainda exposta ao Provedor de Justiça situação em matéria de acesso à cultura física e ao desporto²²¹ pelas pessoas com deficiência. Incidiu sobre decisão municipal de desocupação de espaço em que uma instituição particular de solidariedade social (IPSS) prestava um serviço de apoio especializado ao desporto adaptado e ao acesso ao areal da praia de Carcavelos, no concelho de Cascais. Os serviços (assegurados há, pelo menos, quatro anos) assumiam grande relevância social e contribuíam decisivamente para que as pessoas com deficiência pudessem participar em atividades recreativas, desportivas e de lazer²²².

No âmbito da instrução da queixa, o Provedor de Justiça ouviu o Município²²³, que sustentou prosseguir através do projeto "Praia Acessível, Praia para Todos!" o mesmo fim dos serviços prestados pela IPSS. Não se considerou, porém que a promoção e proteção dos direitos das pessoas com deficiência ou mobilidade condicionada fosse assegurada de forma superior ou, pelo menos, equivalente, designadamente no que se refere às condições da prática do desporto adaptado. Verificou-se, além disso, a ausência de uma análise comparativa das diversas valências envolvidas, tecnicamente fundamentada e feita por peritos independentes.

Entendeu-se, assim, que os esclarecimentos prestados ficaram aquém do exigível face a uma cessação de serviço e, portanto, a um risco de retrocesso do nível de proteção até então assegurado a cidadãos com deficiência ou mobilidade condicionada.

Neste quadro, foi sugerido ao Município que reequacionasse a abordagem adotada, com vista a assegurar o necessário equilíbrio entre a prossecução do interesse público e a salvaguarda dos direitos e interesses das pessoas com deficiência.

²²¹ V. artigo 79.º da Constituição.

²²² V. n.º 5 do artigo 30.º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD).

²²³ Em sede de audição prévia, o Município sustentou que, não tendo sido dada autorização para a transmissão do título de utilização de recursos hídricos, a IPSS não dispunha de título válido para a ocupação daquele espaço, pelo que o estaria a ocupar indevidamente. Referiu ainda que, não obstante o serviço prestado desde junho de 2021, o Município, com vista a prosseguir o interesse público e com vista à proteção e segurança no respeito pelos direitos e interesses dos munícipes, necessitaria das referidas instalações para afetação a outro fim.

6. FISCALIDADE

6.1. Taxas das autarquias locais

Os municípios e as freguesias têm competência para criar taxas²²⁴ pela prestação concreta de um serviço público local, pela utilização privada de bens do domínio público e privado das autarquias locais, ou pela remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares, quando tal seja atribuição das autarquias locais, nos termos da lei²²⁵.

A criação de taxas deve ser exercida no quadro do **regime geral das taxas das autarquias locais (RGATL)**²²⁶, aprovado em 2006 e que introduziu pela primeira vez em Portugal um quadro normativo estruturado para a criação e fundamentação das taxas municipais e de freguesia²²⁷. Designadamente, o respeito pelos princípios da equivalência, da justa repartição dos encargos públicos e da publicidade²²⁸.

Uma queixa visando a Junta de Freguesia da Venteira, a propósito da **taxa pela emissão de um atestado de residência**, revelou um caso de grave desconformidade com estes princípios elementares.

A análise efetuada pelo Provedor de Justiça ao respetivo Regulamento²²⁹ revelou que a fórmula de cálculo prevista não se articula com os valores constantes da tabela de taxas e, por outro lado, que o valor a cobrar depende, de forma desproporcional, da *finalidade declarada* pelo utente. Com efeito, verificou-se que o valor das taxas varia entre 1,50 € e 30,00 €²³⁰, consoante o fim declarado pelo requerente. Estando o propósito das taxas locais na compensação das prestações que as autarquias realizam, a sua legitimação material haverá forçosamente de fazer-se por apelo ao princípio da equivalência²³¹.

²²⁴ V., respetivamente, os artigos 20.º e 24.º do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual. A reserva de lei parlamentar em matéria fiscal abrange apenas, para além da criação de impostos e sistema fiscal, a criação do *regime geral* das taxas e demais contribuições a favor das entidades públicas (*alínea i*) do n.º 1 do artigo 165.º, da Constituição).

²²⁵ V. artigo 3.º do *Regime geral das taxas das autarquias locais*, aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, que adapta à realidade local a definição de taxas do n.º 2 do artigo 4.º da Lei Geral Tributária. São exemplo deste tipo de tributos as taxas pela emissão de atos *declarativos* — atestados de residência, de vida, de situação económica ou de união de facto dos cidadãos.

²²⁶ Aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro.

²²⁷ Até lá, predominava a designada *técnica pautal*, em que a tabela constituía a peça central, fixando-se num longo catálogo as prestações tributáveis. O RGATL logrou, em larga medida, introduzir uma técnica normativa mais clara e coerente, pela adoção da estrutura típica da *relação jurídico tributária* — até então reservada aos impostos — no que respeita à definição da incidência, das isenções, do facto gerador, da matéria coletável e respetivas taxas, das obrigações acessórias e das garantias dos administrados.

²²⁸ V. artigos 20.º e 24.º do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

²²⁹ Disponível em https://boj.venteira.pt/FileUploads/secretaria-virtual/documentos/normas-e-regulamentos/jfventeiraregulamento-taxas_lvt-gj5a3.pdf.

²³⁰ Concretamente, e recorrendo apenas a alguns exemplos, a taxa é de 1,50 € se o documento se destinar a SNS/ADSE/SAMS, cartão de cidadão ou prática de futebol (neste caso desde que para inscrição no Inatel ou na FPF); de 3,00 € se se destinar à alteração de nome nos contratos de serviços básicos essenciais; de 15,00 € se se destinar a um passaporte; de 30,00 € para efeitos de pedido de naturalização portuguesa, fins alfandegários ou obtenção de certificado multiusos. Constatou-se ainda que a tributação pela finalidade do atestado leva ainda a que essa Junta de Freguesia exija aos utentes que se vinculem, sob compromisso de honra, à utilização do atestado apenas para o fim constante do respetivo requerimento.

²³¹ V. artigo 4.º.

Constatou-se também que o Regulamento consagra uma hipótese de isenção que não fundamenta – e que, por isso, padece de nulidade, nos termos do RGTA²³² –, limitando-se a prever que *"o pagamento das taxas poderá ser reduzido até à isenção total quando os requerentes sejam, comprovadamente, particulares de fracos recursos financeiros"*. Esta norma é suscetível de comprometer a transparência na atribuição de isenções, ficando por esclarecer o que se entende por *"fracos recursos financeiros"* e qual o fundamento para aplicar uma isenção maior, menor ou até total. Do mesmo modo, não existe no Regulamento qualquer determinação relativa a taxas de urgência, constando as mesmas apenas da tabela, as quais, sem fundamento, traduzem agravamentos em relação à taxa normal que variam entre os 33% e os 200%.

Neste quadro, o Provedor de Justiça sugeriu à Junta de Freguesia da Venteira que promovesse junto da respetiva assembleia a revisão do regulamento, de modo que o valor das taxas pela emissão de atestados passasse a refletir o custo efetivo de cada prestação administrativa e que as isenções, reduções e agravamentos por urgência fossem devidamente fundamentados.



Quase 20 anos após a entrada em vigor do regime geral das taxas das autarquias locais, é manifesto o interesse em promover uma maior harmonização e transparência na criação e aplicação das taxas municipais e de freguesia.

Numa reflexão mais ampla, decorridos que estão quase vinte anos sobre a entrada em vigor do RGTA²³², o caso confere pertinência a uma proposta que a doutrina formulou já aquando da sua aprovação: a criação de um *regulamento-padrão*, publicado em anexo ao regime geral, que servisse de modelo para a elaboração dos regulamentos municipais e de freguesia, com o objetivo de providenciar uma sistematização comum e estrutura harmonizada nesta matéria²³³.

²³² V. alínea d) do n.º 1 do artigo 8.º do RGTA.

²³³ V. SÉRGIO VASQUES, *Regime das taxas locais – introdução e comentário*, Coimbra, Almedina, 2009 (reimpr.), págs. 60-61.

6.2. Reconhecimento da prescrição de créditos públicos

A análise da prescrição de créditos públicos em processo de execução fiscal constitui um problema recorrente nas queixas dirigidas ao Provedor de Justiça. As dificuldades identificadas prendem-se, designadamente, com a **má aplicação da lei** por parte dos órgãos da execução, assim como com a **morosidade** na apreciação.

O problema revela assim uma dupla disfunção: a Administração falha, em primeiro lugar, porque *não assegura em tempo a efetiva cobrança dos créditos de que é titular; depois, falha ao não observar a inexigibilidade após o decurso do prazo prescricional aplicável*, em desrespeito de princípios básicos como o da legalidade e da segurança e certeza jurídicas.

Assim, a **omissão do conhecimento oficioso da prescrição** quando a lei o impõe²³⁴ tem suscitado, com frequência, a intervenção do Provedor de Justiça, seja para evitar a prossecução de cobranças coercivas indevidas – sobretudo através de penhoras –, seja para superar a recusa de restituição de valores indevidamente cobrados.

Em muitas destas situações está em causa a prescrição de dívidas relativas à devolução de prestações sociais consideradas indevidamente pagas pela segurança social. Esta matéria foi referida no *Relatório de Atividades de 2024*²³⁵ e foi objeto de **Recomendação** dirigida à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social²³⁶, tendo-se então evidenciado a indefensabilidade da forma como os serviços vinham interpretando o prazo e o cômputo da prescrição dessas dívidas. Não obstante o acatamento integral da Recomendação²³⁷, revelou-se necessário continuar a reiterar junto da segurança social aquela posição. Por exemplo, num dos casos apreciados pelo Provedor de Justiça, a segurança social sustentou que o indeferimento de uma reclamação apresentada na sequência da notificação da dívida constituía facto interruptivo do prazo de prescrição²³⁸. Apenas após a intervenção do Provedor de Justiça foi reconhecida a desconformidade legal de tal posição, a consequente prescrição do dever de devolver o subsídio em causa e a restituição dos montantes entretanto cobrados²³⁹.

²³⁴ V. artigo 175.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT).

²³⁵ V. *Relatório à Assembleia da República – 2024* (págs. 91 e segs.), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2024/>.

²³⁶ Recomendação n.º 2/B/2025, de 7 de maio de 2025, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/recomendacao-2-b-2025-garantias-dos-cidadaos-face-a-seguranca-social-cobradoras/>.

²³⁷ V. resposta recebida do Gabinete da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social datada de 18/07/2025, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/recomendacao-2-b-2025-garantias-dos-cidadaos-face-a-seguranca-social-cobradoras/>.

²³⁸ V. artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de abril, e artigos 323.º e 325.º do Código Civil, que não qualificam tal facto como interruptivo da prescrição.

²³⁹ A dívida fora notificada através de nota de reposição datada de 21/06/2016, a interessada apresentara reclamação em 25/06/2016 e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (IGFSS), que só instaurou o processo executivo em 2022, considerou que o indeferimento dessa reclamação, datado de 29/04/2021, constituía facto interruptivo do prazo de prescrição. Por força do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de abril, o direito à restituição do valor das prestações indevidamente pagas prescreve no prazo de cinco anos a contar da data da interpelação para restituir, razão pela qual, à data da instauração do processo executivo, a dívida já tinha prescrito.

Falhas no reconhecimento atempado da prescrição de créditos públicos têm motivado a intervenção do Provedor de Justiça, designadamente para travar cobranças indevidas e assegurar a restituição de valores cobrados.

Verificaram-se igualmente falhas na correta apreciação das situações em que o prazo prescricional é considerado interrompido pela citação em processo executivo. Uma das queixas instruídas foi a de um cidadão ao qual haviam sido instaurados processos de execução para cobrança de dívidas relativas a taxas de fornecimento de água e de gestão de resíduos sólidos urbanos²⁴⁰. Tendo sido apurado que a Câmara Municipal competente havia citado o devedor por via postal simples, o Provedor de Justiça alertou que a citação por essa via não é idónea a produzir a interrupção do prazo de prescrição, entendimento já firmado pelo Supremo Tribunal Administrativo²⁴¹. A Câmara Municipal viria a reconhecer que as dívidas se encontravam prescritas e determinou a devolução dos montantes cobrados através de penhora.

Num outro caso, relativo a dívida contributiva, o IGFSS considerou interrompido o prazo prescricional através da citação, mas sem conseguir demonstrar que a mesma havia ocorrido antes de esgotado esse prazo, por não apresentar comprovativo da respetiva data no aviso de receção²⁴². Ora, nestes casos, a prova da citação incumbe ao órgão de execução, sob pena de reconhecimento da prescrição, o que foi reconhecido apenas após chamada de atenção do Provedor de Justiça²⁴³, com o cumprimento pelo IGFSS do seu ónus probatório²⁴⁴.

Mesmo quando já se encontra declarada a prescrição da dívida, o Provedor de Justiça é ainda chamado a intervir em muitas situações de recusa de restituição dos valores cobrados na execução, nomeadamente quando tenham sido pagos pelos executados, como acontece no âmbito de planos prestacionais a pedido dos executados, para evitar a penhora dos seus bens.

²⁴⁰ Tratando-se de serviços públicos essenciais, os utentes beneficiam de um prazo de prescrição de seis meses após a prestação do serviço a que respeitam.

²⁴¹ A citação por via postal simples é admitida pelo n.º 1 do artigo 191.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT) no âmbito de processos de execução fiscal cuja quantia exequenda não exceda 500 unidades de conta, mas é jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo que a "(...) citação postal a que alude o artigo 191.º do CPPT não é idónea a produzir uma interrupção duradoura do prazo de prescrição em curso, uma vez que não assume as características próprias e específicas da citação a que se referem os artigos 326.º e 327.º, n.º 1 do Código Civil e 29.º, n.º 1 da LGT" (v. por exemplo, o acórdão de 11/10/2017 (Proc. n.º 0203/17), pesquisável em www.dgsi.pt).

²⁴² V., por exemplo, Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Norte (TCAN) de 12/09/2024 (Proc. n.º 00223/24), pesquisável em www.dgsi.pt: "I - Na ausência da aposição, no aviso de receção, da menção da data em que a carta foi entregue, a citação deverá ter-se por efetuada no dia da expedição/devolução do aviso (...), o qual consta do carimbo apostado pelos CTT".

²⁴³ V., por exemplo, Acórdão do TCAN de 12/09/2024 (Proc. n.º 00189/23): "I - Recai sobre a Autoridade Tributária e Aduaneira o ónus probatório da demonstração da citação do executado [n.ºs 1 e 3 do artigo 342.º do Código Civil e n.º 1 do artigo 74.º da LGT], enquanto facto constitutivo do direito de que se arroga".

²⁴⁴ O IGFSS apresentou digitalização de aviso de receção no qual não constava a respetiva data nem era visível a do carimbo postal, tendo declarado não dispor já do respetivo suporte físico. Só após a chamada de atenção deste órgão do Estado procedeu à recolha do original do aviso de receção e a nova digitalização, na qual já era visível o carimbo postal.

Conforme tem sido reiteradamente afirmado pela jurisprudência²⁴⁵, tais pagamentos não prejudicam a devolução das quantias no caso de vir a ser declarada a prescrição da dívida, uma vez que se trata de um *pagamento efetuado em contexto de execução fiscal, marcado pela natureza coerciva do procedimento*. Assim, não pode ser qualificado como um pagamento espontâneo (ou seja, livre de toda a coação e que não pode, então, ser objeto de restituição²⁴⁶).

Neste quadro, foi salientado junto dos serviços da AT que a omissão do conhecimento oficioso da prescrição pelo órgão da execução fiscal não pode gerar dupla penalização do contribuinte: obrigando-o a aguardar o tardio reconhecimento da prescrição, por um lado, e limitando os seus efeitos em virtude e por força desse atraso, por outro. Uma atuação conforme à lei²⁴⁷ impõe ao órgão de execução fiscal o conhecimento oficioso da prescrição das dívidas exequendas e a restituição dos montantes indevidamente aplicados no pagamento de dívidas prescritas, incluindo os valores cobrados e depositados em cumprimento de ordens de penhora. Na sequência da intervenção do Provedor de Justiça, a Administração tem vindo a corrigir, nos casos concretos, a sua prática nesse sentido.

²⁴⁵ V., por exemplo, Acórdão do STA de 10/07/2013 (Proc. n.º 0912/13), pesquisável em www.dgsi.pt.

²⁴⁶ Uma dívida prescrita não se extingue; quando espontaneamente cumprida, não pode ser objeto de restituição (v. n.ºs 1 e 2 do artigo 304.º do Código Civil).

²⁴⁷ Designadamente, o disposto no artigo 55.º da Lei Geral Tributária.

7. HABITAÇÃO E URBANISMO

7.1. Proteção dos direitos dos inquilinos

A celebração de contrato de arrendamento, subarrendamento e respetivas promessas, bem como as alterações e cessação dos contratos deve ser comunicada à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT)²⁴⁸. Trata-se de uma obrigação que a lei faz recair *sobre os senhorios*²⁴⁹, seja qual for o fim do contrato, e que tem em vista, de forma direta, fins tributários – o pagamento do imposto de selo que for devido, bem como a tributação dos rendimentos prediais.

O facto de esta obrigação dos senhorios nem sempre ser cumprida repercute-se negativamente na esfera dos inquilinos, que são confrontados, para diversos fins, com a exigência da comunicação daqueles contratos à AT²⁵⁰. É o caso, designadamente, do acesso a apoios à renda²⁵¹.

Para reagir à omissão, os inquilinos podem efetuar *denúncia* da situação à AT, com vista a que os serviços procedam à notificação dos senhorios para o cumprimento voluntário da sua obrigação, ou, caso tal não suceda, ao registo oficioso do contrato. Porém, observa-se que, na prática, esta solução se revela morosa e pouco eficaz.

Em **2023**, a lei introduziu a possibilidade de os inquilinos declararem diretamente à AT os respetivos contratos de arrendamento, subarrendamento e promessas, bem como as suas alterações e cessação, quando os senhorios não o façam²⁵². Remeteu-se a regulamentação e definição do modelo da declaração (*Comunicação do Locatário ou Sublocatário – CLS*) para portaria a aprovar pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, o que só veio a ocorrer em **março de 2025**²⁵³.

A instrução das queixas apresentadas ao Provedor de Justiça revela que, até à data, **este mecanismo continua inoperacional**.

O mecanismo criado para permitir aos inquilinos comunicar diretamente à AT os contratos de arrendamento não declarados pelos senhorios permanece inoperacional.

²⁴⁸ V. n.ºs 1 e 2 do artigo 60.º do Código do Imposto do Selo.

²⁴⁹ Sujeita à sanção prevista no artigo 110.º-A do Regime Geral das Infrações Tributárias.

²⁵⁰ O Provedor recebeu, por exemplo, queixa no âmbito de processo para atribuição de nacionalidade portuguesa, em que o comprovativo válido de comunicação de contrato de arrendamento à AT é uma das formas de provar a residência. A emissão de atestado de residência pelas juntas de freguesia é outra forma, mas que tem registado constrangimentos, conforme se mencionou no relatório anual anterior (v. *Relatório à Assembleia da República – 2024*, págs. 49 a 50, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2024/>).

²⁵¹ V., por exemplo, o Programa Porta 65 (n.º 7 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 308/2007, de 3 de setembro), ou os apoios extraordinários às famílias para pagamento da renda e da prestação de contratos de crédito (alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 20-B/2023, de 22 de março).

²⁵² V. Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro, que alterou o artigo 60.º do Código do Imposto do Selo.

²⁵³ V. Portaria n.º 106/2025/1, de 13 de março.

Desde logo, previu-se uma *apresentação exclusivamente por transmissão eletrónica de dados*, através do Portal das Finanças, mas veio a verificar-se que os sistemas informáticos da AT não se encontravam preparados para acomodar a nova funcionalidade. Apenas em **agosto de 2025** foi disponibilizada, no Portal das Finanças, a aplicação informática que permite *submeter* as CLS, mas, até ao momento, estas *não são objeto de análise por parte da AT*, uma vez que se encontram a ser desenvolvidos trabalhos informáticos para o seu tratamento.

Este acompanhamento permitiu ainda identificar um problema sobre o alcance e os efeitos jurídicos a atribuir à CLS. Em concreto, não está claro se este novo mecanismo servirá apenas para reforçar e centralizar o mecanismo de denúncia do senhorio pelo inquilino (como indiciaram as queixas), ou se se atribuirá verdadeira e autonomamente à comunicação pelo locatário os efeitos do cumprimento da obrigação declarativa. Neste contexto, e tendo em vista o esclarecimento da questão, foi já em 2026 solicitada a pronúncia da Autoridade Tributária e Aduaneira, continuando o Provedor de Justiça a acompanhar a questão.

Embora a criação da CLS se apresente como um avanço na proteção dos direitos dos inquilinos e na garantia do cumprimento das obrigações declarativas junto da AT, as dúvidas relativas aos seus efeitos, bem como o tempo decorrido entre a sua criação e o tempo necessário à adaptação pelos serviços, comprometem as expetativas criadas, com prejuízo para a efetividade dos direitos reconhecidos e para a perceção geral quanto ao funcionamento dos serviços públicos.

7.2. Habitação e proteção da vulnerabilidade

Os pedidos de intervenção dirigidos ao Provedor de Justiça no domínio da habitação assumem contornos particularmente gravosos e por vezes reveladores de uma ausência de soluções adequadas aos agregados em situação de maior fragilidade.

Destacam-se, entre estes, os apelos apresentados por vítimas de violência doméstica, famílias com crianças e jovens a cargo, pessoas com deficiência e idosos. Continua a merecer especial reflexão a falta de prioridade concedida a estes grupos, sobretudo quando se encontram em situações-limite que exigem urgência e não se compadecem, por isso, com os tempos de espera habitualmente observados na atribuição de habitação social, em contextos em que o recurso ao mercado privado lhes estáticamente vedado²⁵⁴.

²⁵⁴ Sobre esta problemática, v., também, o *Relatório à Assembleia da República – 2023* (pág. 82), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-asmbleia-da-republica-2023-provedor-de-justica/>

Quanto às **vítimas de violência doméstica**, existe, desde 2013, um Protocolo celebrado entre o Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU) e a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG), destinado a apoiar a autonomização destas pessoas mediante a disponibilização de fogos para arrendamento a baixo custo, prevendo a criação de uma **bolsa de fogos de habitação**. No entanto, este instrumento **permanece por criar**.

As solicitações dirigidas ao Provedor de Justiça por pessoas a quem foi reconhecido o estatuto de vítima e que residem, muito frequentemente com crianças, em habitações sem condições mínimas, por vezes sem título que legitime a sua ocupação, indiciam a inexistência de soluções. Num caso acompanhado, ainda sem resposta, uma vítima de violência doméstica com três menores a cargo, sem alternativa habitacional e a residir em condições indignas, foi confrontada com a possível institucionalização dos seus filhos por parte da Comissão de Proteção de Crianças e Jovens, em resultado exclusivo da precariedade da situação em que viviam, não obstante as diligências desenvolvidas junto do município e do IHRU para que lhe fosse atribuída habitação adequada.

Também para outros agregados, por vezes em contexto de despejo iminente, continua a faltar um sentido de urgência que convoque os recursos necessários para uma resposta célere e compatível com a gravidade das situações. Tal défice expõe os agregados a demoras inaceitáveis por parte das entidades gestoras de habitação, em alguns casos por falhas meramente procedimentais nos pedidos de apoio habitacional apresentados. Foi o que sucedeu no caso de um **agregado monoparental com três dependentes** (crianças e jovens, um dos quais maior), sem rendimentos para custear uma habitação no mercado privado: tendo apresentado uma candidatura na Plataforma Eletrónica do Arrendamento Apoiado, não obteve qualquer resposta.



As situações de maior vulnerabilidade no acesso à habitação continuam a não encontrar uma resposta célere ou sequer adequada. É essa a principal conclusão a retirar das queixas apresentadas por vítimas de violência doméstica, famílias com crianças e jovens a cargo, pessoas com deficiência e idosos.

Questionado o IHRU, foi comunicado que a candidatura não havia sido encaminhada para as entidades gestoras de habitação *por ser necessária à instrução do pedido o consentimento expresso do filho maior*, que não chegou a ser apresentado. Não se revelou possível confirmar se a interessada foi devidamente notificada para suprir a falta no curto prazo alegadamente conferido para o efeito – 48 horas. Em todo o caso, não foi encontrada outra solução para o seu caso senão a da **apresentação de nova candidatura**, com a demora inerente ao recomeço do seu procedimento²⁵⁵.

²⁵⁵ Foi igualmente ouvido o Município, o qual detetou candidatura anterior ao seu programa habitacional, entretanto caducada, sem que tivesse sido comunicada à requerente a necessidade de renovação do pedido, o que a privou de informação essencial para a continuidade do procedimento.

Os agregados compostos por **pessoas com deficiência** são outro exemplo de casos de vulnerabilidade a que nem sempre é concedida a atenção e a prioridade necessárias. Paradigmática desta realidade foi a queixa apresentada pela mãe de uma criança de 12 anos, acamada, com uma incapacidade de 97%, a residir numa habitação sem condições de acessibilidade: tendo sido considerada inviável a instalação de uma plataforma elevatória, ficara comprometido o acesso da criança ao exterior em segurança e, designadamente, a sua frequência escolar.

Verificou-se que o agregado era acompanhado no âmbito da ação social há vários anos e que já tinham sido efetuados sucessivos contactos da mãe junto do Município de Portimão para obtenção de uma habitação em piso térreo. Contudo, apurou-se que a autarquia nunca tinha encaminhado a interessada para candidatura a programas habitacionais, **não sinalizando o caso como de necessidade habitacional**²⁵⁶. Face à precariedade da situação, o Provedor de Justiça interpelou os serviços, que se limitaram a encaminhar a interessada para o mercado de arrendamento privado, no qual não existe oferta compatível com os seus rendimentos.

Entre os casos de maior vulnerabilidade trazidos ao Provedor de Justiça contam-se ainda os relativos à **situação habitacional das pessoas idosas**. São recebidos relatos de despejos e de falta de condições de habitabilidade que implicam o abandono de habitações em que vivem há muitos anos. Quando confrontados com tais situações, têm grande dificuldade em reorganizar a sua vida, não encontrando apoio adequado à transição.

Foi o que sucedeu a um casal de idosos – um dos quais com grau de incapacidade elevado –, antigos funcionários da Direção Regional da Agricultura da Beira Litoral (DRABL), a quem havia sido cedida, em 1993, uma casa de função sita numa parcela de terreno provisoriamente afeta àquela Direção Regional pelo Instituto Politécnico de Coimbra (IPC). Décadas depois, foram objeto de uma *ordem de desocupação imediata*, sem alternativa habitacional e com advertência de recurso às autoridades policiais competentes para executar o seu despejo imediato.

Noutro dos casos acompanhados, sucessivas vistorias municipais realizadas desde 2021 haviam já identificado a existência de **risco de queda da cobertura de uma habitação em elevado grau de degradação** arrendada a uma pessoa idosa. Não obstante a emissão de *ordem de execução de obras pelo município*, subsistia, à data da publicação do presente relatório, o risco para a residente no imóvel, bem como a falta de adoção de medidas destinadas a assegurar a sua proteção imediata, designadamente através de realojamento e da execução coerciva das obras necessárias.

Neste contexto, importa sublinhar a **especial preponderância que, em razão da proximidade, assumem as autarquias locais**. Por se encontrarem na linha da frente, o seu papel no correto *enquadramento e referenciação* das situações de vulnerabilidade revela-se absolutamente fulcral para garantir as respostas integradas que as mesmas reclamam.

²⁵⁶ Não foi encaminhado para candidatura nem no procedimento concursal para habitação que decorrerá entre março de 2023 e março de 2024, nem no âmbito da Plataforma Eletrónica do Arrendamento Apoiado do IHRU.

7.3. Demolições e realojamentos

Ao longo dos anos, o Provedor de Justiça tem vindo a registar um número significativo de queixas relacionadas com operações de despejo e demolição de construções precárias existentes em bairros de génese ilegal, em especial nas áreas periféricas dos grandes centros urbanos.

Conforme sinalizado no relatório de atividades referente ao ano de 2024, o recurso a estas construções constitui um indicio de pobreza em dimensões várias. Trata-se de uma realidade que comporta riscos para a segurança e saúde dos ocupantes, e implica barreiras no acesso a infraestruturas e serviços públicos essenciais para o quotidiano. Coexistem ainda problemas laterais de exclusão – como seja 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 visibilidade²⁵⁷.

As queixas recebidas pelo Provedor de Justiça evidenciam a complexidade das intervenções promovidas pelas autarquias locais, em que se entrecruzam exigências de reposição da legalidade urbanística com a necessidade de assegurar a proteção de pessoas e agregados familiares em situação de particular vulnerabilidade. Durante o ano de 2025, foi novamente requerida a intervenção do Provedor de Justiça, desta feita junto da Câmara Municipal de Loures, na sequência de operações de demolição no Bairro do Talude Militar. As queixas recebidas incidiram, principalmente, sobre a inexistência de alternativas habitacionais para os agregados que residiam nas construções demolidas²⁵⁸.

A insuficiência, inadequação e morosidade de soluções de habitação social agrava este quadro. A degradação do património habitacional público, refletida na existência de um número significativo de fogos devolutos – não raras vezes, ocupados ilegalmente –, limita a capacidade de resposta, a curto prazo, às necessidades de quem vive em situação de carência habitacional.

A ausência de intervenções estratégicas de reabilitação e de construção que assegurem condições adequadas de habitabilidade concorre para a perpetuação do problema e evidencia a urgência em adotar medidas estruturais de reforço da capacidade institucional ao nível local²⁵⁹.

²⁵⁷ V. *Relatório à Assembleia da República – 2024* (págs. 21 e 22), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2024/>.

²⁵⁸ O Provedor de Justiça estabeleceu contacto célere e direto com os serviços municipais, tendo sido comunicado que os técnicos de ação social haviam assegurado um acompanhamento de proximidade. Foi também reportado que 43% dos agregados identificados possuíam residência fiscal noutros concelhos, circunstância que determinara a sua exclusão da Estratégia Local de Habitação de Loures, por não preencherem os critérios de carência habitacional aplicáveis.

²⁵⁹ Neste contexto, já em 2016 o Provedor de Justiça recomendou ao Governo a revisão do Programa Especial de Realojamento (PER), alertando para a necessidade de contemplar soluções adequadas para as famílias, com especial atenção para agregados com crianças, idosos ou pessoas com deficiência. Na mesma ocasião, foi reiterada a importância de desenvolver programas complementares que promovessem habitação a custos controlados, quer para arrendamento, quer para aquisição, valorizando o aproveitamento de fogos devolutos e incentivando o recurso ao arrendamento apoiado em municípios limítrofes.

Face a este panorama, o Provedor de Justiça desencadeou uma **iniciativa de natureza sistémica**, destinada, designadamente, a aprofundar o conhecimento sobre as condições de desocupação e as principais preocupações dos vários intervenientes no atual contexto de crise habitacional. Identificou-se como fundamental integrar a perspetiva dos municípios – responsáveis pela promoção dos interesses das populações no domínio da habitação e ação social –, bem como da sociedade civil.

A escassez e degradação da habitação social limitam a resposta às situações de carência. Perante este cenário, o Provedor de Justiça desencadeou uma iniciativa sistémica para conhecer melhor esta realidade habitacional e identificar soluções estruturais.

Foram realizadas reuniões com municípios que têm demonstrado maior capacidade de intervenção nesta matéria, a fim de melhor conhecer as respetivas estratégias e planos de ação, encontrando-se igualmente prevista a realização de reuniões com municípios de áreas mais problemáticas, de onde provém a maior parte das queixas dirigidas ao Provedor de Justiça neste domínio. No âmbito desta iniciativa, as fases subsequentes incluem a audição de entidades e organizações da sociedade civil com intervenção direta junto de populações sujeitas a vulnerabilidades agravadas, incluindo pessoas com deficiência, vítimas de violência doméstica e cidadãos de etnia cigana. Foi também remetido a todos os municípios do território nacional um questionário destinado a efetuar um levantamento abrangente sobre situação habitacional local²⁶⁰.

²⁶⁰ Foram solicitadas aos municípios informações quanto à situação existente no respetivo território relativamente: (i) ao número total de fogos de habitação social; (ii) de entre esses, ao número de fogos devolutos por necessidade de obras, (iii) ao número de fogos ocupados que apresentam anomalias por resolver, (iv) à tipologia das obras em falta, (v) aos valores orçamentados para a realização de tais obras, (vi) aos obstáculos à realização das intervenções e (vii) ao número de agregados sinalizados em situação de carência habitacional.

8. JUSTIÇA E SEGURANÇA INTERNA

8.1. Grau de exigência da fundamentação da ação policial

Em 2025, o Provedor de Justiça formulou junto da Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública (PSP) um conjunto de recomendações em matéria de *operações especiais de prevenção criminal*²⁶¹. Estando a realização desse tipo de operações policiais prevista e enquadrada legalmente, sustentou este órgão do Estado que da Constituição e da lei – e inclusivamente das próprias regras internas da PSP – decorrem **exigências quanto ao seu fundamento e limites** que não podem deixar de ser observadas **em sede de planeamento e execução** por forma a garantir a previsibilidade, racionalidade e proporcionalidade da atuação policial²⁶².

Estas recomendações foram formuladas na sequência de queixa apresentada por centenas de cidadãos contra a atuação da PSP na operação realizada em dezembro de 2024, na Rua do Benfornoso, em Lisboa, e focaram-se particularmente nos pressupostos e procedimentos a adotar na realização de *revistas pessoais*.

À luz dos princípios constitucionais aplicáveis, entendeu-se que a legitimidade de uma ingerência nos direitos e liberdades dos cidadãos traduzida na realização de revistas pessoais impõe sobre as forças de segurança, desde logo em sede de planeamento da operação, o *ónus de fundamentação da necessidade de recorrer a esse meio* tendo em vista os *objetivos específicos* de uma determinada operação.

Sem se questionar que, nos termos da lei, está na disponibilidade das forças de segurança a possibilidade de realização de revistas pessoais em sede de operações especiais de prevenção criminal, defende o Provedor de Justiça que tanto a sua **admissibilidade** como o seu **âmbito e modo** dependem da verificação, em concreto, de um grau de risco que o justifique, **devendo essa avaliação estar devidamente fundamentada e documentada**.

Não é legítimo o entendimento segundo o qual a lei confere às forças de segurança *cobertura genérica para a realização*, de forma sistemática e como padrão de atuação automaticamente aplicável, de *revistas pessoais*. Por força do princípio da proporcionalidade, as mesmas são inadmissíveis sempre que se haja de concluir pela sua desnecessidade face à inexistência de risco

²⁶¹ Enquadradas pela Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro, que aprova o regime das armas e suas munições.

²⁶² Disponível em <https://www.provedor-jus.pt/provedoria-de-justica-sugere-a-psp-melhorias-no-planeamento-de-operacoes-policias/>.

real ou à existência de risco meramente difuso para a integridade física do agente ou de terceiros. Por outro lado, havendo várias formas possíveis de realização de revistas pessoais, a concluir-se pela sua necessidade, deverá sempre ser privilegiada a revista não intrusiva, apenas por visualização ou através da utilização de meios técnicos como detetores de metais, sempre que o objeto a apreender seja suscetível de ser revelado por essa via.

Assinala-se, como motivo de séria preocupação, a **ausência de resposta por parte da Direção Nacional da PSP** sobre a posição assumida pelo Provedor de Justiça.

8.2. Canais de alerta e sinalização do tráfico e exploração de seres humanos

O Provedor de Justiça, que não interfere nas dimensões de natureza criminal envolvidas na matéria do tráfico de seres humanos²⁶³ mantém, no âmbito da sua atuação, um acompanhamento atento do problema²⁶⁴.

Já anteriormente se assinalaram as falhas do Estado na identificação das situações de particular vulnerabilidade à chegada ao País, sublinhando-se a necessidade de assegurar o estabelecimento de mecanismos efetivos destinados a identificar rapidamente essas situações²⁶⁵. Para além da reflexão necessária quanto à adequação de uma intervenção que, nesta matéria, entrega à *denúncia* um papel relevante, exige-se uma **capacitação e sensibilização da Administração**, desde logo ao nível da identificação e sinalização das vítimas.

A propósito de uma situação concreta que, depois de ter sido inconsequentemente exposta a múltiplas entidades públicas, culminou em queixa ao Provedor de Justiça, foi possível detetar lacunas no sistema e inércia da Administração perante indícios de tráfico de seres humanos.

²⁶³ Crime que consiste em oferecer, entregar, recrutar, aliciar, aceitar, transportar, alojar ou acolher pessoa para fins de exploração, incluindo a exploração sexual, a exploração do trabalho, a mendicidade, a escravidão, a extração de órgãos ou a exploração de outras atividades criminosas (v. artigo 160.º do Código Penal).

²⁶⁴ No quadro da participação no sistema internacional de promoção e proteção dos direitos humanos, destaca-se o anterior contributo do Provedor de Justiça, em abril de 2024, no âmbito da Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. Salientou-se ali o aumento de 107% dos crimes registados entre 2008 e 2022, a caducidade do IV Plano de Ação Nacional de Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos (2018–2021) – posteriormente superada com a aprovação do V Plano de Ação 2025–2027 –, bem como a necessidade urgente de reforçar a fiscalização do trabalho temporário, sobretudo no setor agrícola, onde persistem *condições laborais degradantes*. Destaca-se, também, a reunião do Provedor de Justiça com a delegação do Grupo de Peritos sobre o Tráfico de Seres Humanos (GRETA), no âmbito da quarta visita de avaliação da implementação da Convenção Relativa à Luta contra o Tráfico de Seres Humanos (v. *supra*, Capítulo referente à atividade do Provedor de Justiça enquanto INDH).

²⁶⁵ *Relatório à Assembleia da República – 2023*, págs. 27 e 28, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2023-provedor-de-justica/>. Especificamente no que diz respeito à identificação de requerentes de proteção internacional que foram vítimas de tortura, v. Comité das Nações Unidas contra a Tortura, "Concluding observations on the seventh periodic report of Portugal", CAT/C/PRT/7, 18 de dezembro de 2019, disponível em <https://www.ohchr.org/en/documents/concluding-observations/catcprtc7-committee-against-torture-concluding-observations> (pág. 8, ponto 38, alínea d)).

Na exposição recebida, a queixosa relatava a existência de sobrelotação em fração autónoma de que era proprietária e que havia arrendado. Entendendo que a situação revestia contornos suscetíveis de revelar tráfico de seres humanos, contactou diversos organismos públicos. Porém, os poucos que lhe responderam limitaram-se a informar não possuir competência sobre a matéria, remetendo-a de uns serviços para os outros.



Canais de denúncia pouco acessíveis e falhas de articulação entre entidades públicas dificultam a denúncia e podem comprometer a deteção e proteção das vítimas de tráfico de seres humanos.

Ainda que não fossem competentes para atuar, a natureza da situação reportada impunha, à luz de uma cultura de proteção dos direitos humanos, outro tipo de tratamento por parte das entidades contactadas, desde logo ao nível da **colaboração e articulação administrativa para o correto encaminhamento** da queixosa.

A análise que o Provedor de Justiça dedicou à questão revelou também, da perspetiva do **acesso à justiça**, a insuficiente divulgação e acessibilidade dos canais para denúncia de situações de tráfico de seres humanos. Os canais existentes não provaram ser suficientemente acessíveis nem devidamente adaptados às necessidades específicas em causa. Designadamente, foram detetados constrangimentos técnicos e pouca atenção às barreiras linguísticas e documentais.

Com efeito, a página eletrónica do Observatório do Tráfico de Seres Humanos, entidade com competências específicas nesta matéria – nomeadamente a missão de difusão de informação sobre o fenómeno do tráfico de seres humanos²⁶⁶ –, encontra-se **classificada como "não segura"**²⁶⁷. Além disso, remete para uma ligação de denúncia do Ministério da Administração Interna (MAI) que apresenta uma mensagem de retorno de inoperacionalidade. O conteúdo da página eletrónica do Observatório não se encontra traduzido, o que reduz a acessibilidade e a eficácia comunicacional daquele canal de divulgação.

²⁶⁶ Ao abrigo do Decreto-Lei n.º 229/2008, de 27 de novembro.

²⁶⁷ Disponível em: <https://www.otsh.mai.gov.pt/reconheca-atue-denuncia/>

Verifica-se ainda a inexistência de mecanismos que permitam a apresentação de denúncias anónimas ou à distância²⁶⁸, por cidadãos nacionais ou estrangeiros, sem exigências de identificação formal (nomeadamente, *autenticação por chave móvel digital*²⁶⁹). Tais requisitos constituem um obstáculo relevante no acesso à justiça através de canais de denúncia por parte das pessoas mais vulneráveis a este tipo de crime, em particular os cidadãos estrangeiros²⁷⁰, que neste contexto se encontram muitas vezes indocumentados, com a sua liberdade de movimentos restringida, e por esse motivo sem acesso à via de denúncia presencial.

A superação destas limitações exige, para além do mais, reforço da divulgação e alternativas de comunicação com conteúdo multilíngue, seguras e à distância, que não dependam de credenciação assente em documento de identificação ou autenticação.

²⁶⁸ A resposta do Estado português a questionário do GRETA suscita dúvidas quanto à efetiva possibilidade de apresentação de queixa à distância por vítimas de tráfico (disponível em <https://rm.coe.int/reply-by-portugal-to-greta-s-4th-round-questionnaire/1680b5203a>).

²⁶⁹ A utilização direta do canal de denúncias eletrónicas do MAI (<https://queixaselectronicas.mai.gov.pt/>) – disponível apenas em língua portuguesa – implica pelo menos três passos sucessivos: (1) identificar o tipo de queixa; (2) iniciar o registo; (3) selecionar o método de identificação, que pode variar entre autenticação através do cartão de cidadão, autenticação por chave móvel digital – a qual pressupõe a posse de um cartão de cidadão ou de um título de residência válido para a sua obtenção –, ou ainda utilização das credenciais CTT.

²⁷⁰ A esmagadora maioria das vítimas identificadas em Portugal é de nacionalidade estrangeira. Segundo o *Relatório Anual de Segurança Interna 2025* (pág. 63), 95% são estrangeiros, com destaque para nacionais do Brasil (22%) da Índia (12%) e de Timor-Leste (10%) (disponível em <https://portugal.gov.pt/gc25/comunicacao/documentos/rasi-2025-relatorio-anual-de-seguranca-interna>).

9. SISTEMA PRISIONAL E REINserÇÃO SOCIAL

9.1. Greve dos guardas prisionais e condições de reclusão

A administração penitenciária tem o dever de assegurar aos reclusos, nos termos da lei, o exercício efetivo dos direitos de que são titulares; desde logo, o direito à proteção da sua vida, saúde, integridade pessoal e liberdade de consciência. Cabe-lhe ainda garantir, entre outros, o direito a manter contactos com o exterior, a exercer atividade laboral, a liberdade de religião e de culto²⁷¹.

A atividade dos funcionários dos estabelecimentos prisionais é condição indispensável não só para a garantia das necessidades mais elementares dos reclusos – alimentação, alojamento, higiene, vestuário –, mas também para o exercício de um conjunto de direitos, como os cuidados de saúde, a educação, a formação profissional, o trabalho e as atividades socioculturais e desportivas. Para além do mais, com o propósito de promover a reinserção social após o cumprimento da pena.

A **total dependência relativamente ao conjunto de estruturas da administração penitenciária**, coloca os reclusos à mercê da sua intervenção, não dispondo de qualquer alternativa. Este contexto muito particular da população reclusa definiu a atenção do Provedor de Justiça a propósito das situações de greve prolongada do corpo da guarda prisional (CGP) que estiveram na base de várias queixas.

Neste âmbito, o Provedor de Justiça realizou visitas aos Estabelecimentos Prisionais (EP) do Linhó²⁷² e de Lisboa²⁷³, que ocorreram, como habitualmente, sem aviso prévio. Nessas visitas foi possível confirmar as **limitações com maior impacto no quotidiano da população reclusa**: a redução a apenas duas horas do período a céu aberto para a população inativa; a limitação dos cuidados de saúde no exterior²⁷⁴; a falta de acompanhamento psicológico e de assistência religiosa e espiritual²⁷⁵;

²⁷¹ Artigo 7.º do Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade (CEPMPL).

²⁷² Onde a greve do CGP ultrapassou o período de um ano (entre 6 de dezembro de 2024 e 13 de janeiro de 2026, sendo mensalmente renovada, com uma única interrupção ocorrida de 11 a 17 de janeiro de 2025). A visita do Provedor de Justiça foi realizada em julho de 2025. Reuniu-se quer com a Direção, quer com a Chefia dos guardas prisionais, e, além do contacto com os Serviços Clínicos, estabeleceu-se contacto direto, em condições de privacidade, com a população reclusa.

²⁷³ A greve do CGP em funções neste estabelecimento ocorreu desde 15 de outubro de 2025, com paralisação em cada cinco dias da semana, remanescendo dois dias de funcionamento normal. A visita do Provedor de Justiça realizou-se já em janeiro de 2026.

²⁷⁴ No EP de Lisboa, as deslocações de reclusos para consultas médicas externas foram asseguradas apenas em *casos urgentes* e para tratamentos *programados, inadiáveis* e relacionados com *doenças crónicas*.

²⁷⁵ No EP do Linhó, o apoio psicológico chegou a estar limitado apenas aos reclusos em situação clínica de *urgência*. A inclusão do acompanhamento psicossocial da população reclusa nos serviços mínimos apenas ocorreu em sede de arbitragem, a partir de abril de 2025, sob proposta da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP) e com o desacordo do Sindicato Nacional do Corpo da Guarda Prisional. Por seu turno, a assistência religiosa e espiritual apenas foi integrada nos serviços mínimos decorridos sete meses de greve.

a restrição da realização das visitas a um único período semanal²⁷⁶ e do número de contactos através do sistema de videoconferência para os reclusos sem visitas presenciais; a falta de transporte para diligências judiciais²⁷⁷; a falta de acesso a formação profissional certificada, à biblioteca, ao ginásio, bem como a atividades socioculturais e desportivas²⁷⁸; e a redução do horário de funcionamento do bar/cantina.

Não estando em causa a garantia constitucional do direito à greve dos trabalhadores do CGP²⁷⁹, o quadro descrito desequilibra todo o sistema ordenador de execução das penas privativas da liberdade e os pressupostos elementares de realização dos seus objetivos²⁸⁰. É necessário ter em conta que ao estatuto jurídico dos reclusos subjaz uma preocupação especialmente vinculada de equilíbrio, que é colocada em causa pela **manutenção prolongada de restrições sobre a generalidade dos domínios da vida dos reclusos**, sendo inclusivamente suscetível de *desvirtuar a própria essência e natureza da reclusão*.



As greves prolongadas dos guardas prisionais agravaram as condições de reclusão, impondo aos reclusos um peso excessivo dos custos inerentes à greve, traduzido em restrições significativas ao exercício dos seus direitos durante vários meses.

Significativo relevo assumiu, no EP do Linhó, a restrição do tempo livre de permanência a céu aberto para os reclusos, limitando-o ao mínimo previsto na lei (duas horas diárias)²⁸¹. Esta era uma das principais reivindicações dos guardas prisionais, que invocavam a falta de condições de segurança no EP – e, em específico, agressões a elementos do CGP²⁸² – como fundamento para alterar a prática corrente nos estabelecimentos prisionais de regime comum, que é a de assegurar dois períodos diários de duas horas cada.

²⁷⁶ Sendo que o n.º 1 do artigo 111.º do Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais (RGE) determina que "[o] recluso beneficia de dois períodos de visita pessoal regular por semana com duração de até uma hora cada, preferencialmente durante o fim de semana".

²⁷⁷ No EP de Lisboa, o transporte apenas foi garantido relativamente a processos e atos processuais considerados urgentes e quando tais atos não pudessem ser realizados no interior do estabelecimento ou adiados para um dia de não greve.

²⁷⁸ No EP do Linhó, o acesso a algumas atividades socioculturais e desportivas só foi integrado nos serviços mínimos decorridos sete meses de greve.

²⁷⁹ V. o n.º 1 do artigo 57.º da Constituição, os artigos 394.º e segs. da LTFP e o artigo 15.º do Estatuto do Pessoal do Corpo da Guarda Prisional, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 3/2014, de 9 de janeiro.

²⁸⁰ Conforme referido no Parecer n.º 52/98, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, publicado em Diário da República, II Série, N.º 229 — 3 de outubro de 1998, pág. 14066, "na harmonização do direito de greve com outros direitos conflituantes, (...) o exercício da greve não pode traduzir-se em gravame intolerável da condição de reclusão".

²⁸¹ Em espaços que ofereçam proteção contra condições climáticas adversas, nos termos do artigo 51.º do CEPMP.

²⁸² Assim nos termos do aviso prévio, de 21 de novembro de 2024. De acordo com informação reportada a 29 de outubro de 2025, prestada pela Direção do EP, em 2024 tinham-se registado 10 agressões de reclusos a guardas prisionais, número que diminuiria para metade em 2025, até àquela data.

Desta redução resultou ainda um agravamento da desigualdade entre os reclusos ativos e os inativos; os segundos, por não possuírem uma atividade ocupacional, acabaram por ficar mais tempo fechados nas celas e camaratas. Não existe, porém, fundamento que suporte esta desigualdade²⁸³, tanto mais que a circunstância de um recluso ser ativo ou inativo não está na sua total disponibilidade²⁸⁴. Essa condição depende das vagas existentes no estabelecimento prisional, sendo que, no caso do EP do Linhó, – que tem ainda a particularidade de ser composto por reclusos jovens²⁸⁵ – se verifica uma *insuficiência para responder à procura existente*: mais de metade da população prisional não tinha qualquer ocupação, fosse esta laboral, de ensino ou formação profissional, ficando fechada 22 horas por dia²⁸⁶.

O acordo entre o Governo e o Sindicato Nacional do Corpo da Guarda Prisional – que pôs fim, já no início do ano de 2026, à paralisação no EP do Linhó²⁸⁷ –, **não restabeleceu a prática anterior de dois períodos de abertura**, fixando-se antes num único período diário de 2h30 de abertura para os reclusos inativos, ou seja, mais meia hora em relação ao praticado durante a greve como serviços mínimos.

Por fim, importa referir que, conforme informação prestada pela Direção do EP do Linhó na visita ali efetuada, confirmada pela consulta de documentação relativa a escalas de serviço dos guardas prisionais em período de greve e pré-greve, o EP continuou a funcionar, durante a paralisação e em serviços mínimos, com o mesmo número de guardas prisionais, como se de funcionamento normal se tratasse. Assim, não deixou de se constatar uma situação anómala: **uma greve, de longa duração, sem o impacto financeiro que, por definição, recai sobre os respetivos aderentes**²⁸⁸, por razões decorrentes não só da figura jurídico-constitucional, mas também inerentes ao equilíbrio do próprio processo negocial.

Permitindo, na prática, a recusa legítima (porque fora do âmbito dos *serviços mínimos definidos*) da prestação de certas tarefas normalmente contempladas no serviço de vigilância e segurança de um estabelecimento prisional, foi sobre a população reclusa que se produziu um prejuízo fortemente penalizador em vários aspetos do seu quotidiano prisional, com os reclusos a suportarem em excesso os custos necessariamente inerentes à greve, pela **situação de significativa restrição dos seus direitos que foi vivida ao longo de vários meses**²⁸⁹.

²⁸³ A lei apenas consagra regras de detenção diferenciadas (isto é, mais restritivas) quanto à permanência a céu aberto quando estejam em causa reclusos sujeitos a *regime de segurança* (v. artigos 15.º e n.º 2 do artigo 51.º do CEPMPL), ou, ainda, em situações relacionadas com *aspetos disciplinares*, casuisticamente aferidas (v. artigos 105.º, 107.º e 108.º do CEPMPL).

²⁸⁴ É consabido que muitas vezes a condição de inatividade decorre da falta de vagas e não por falta de vontade das pessoas reclusas em ter uma ocupação. A este propósito, refira-se ainda que a ocupação é tida em conta para efeitos de flexibilização da execução da pena (v. n.º 6 do artigo 41.º do CEPMPL).

²⁸⁵ O EP do Linhó destina-se a jovens adultos condenados, sendo a sua população prisional maioritariamente constituída por pessoas na faixa etária dos 21 aos 30 anos de idade (v. <https://dgrsp.justica.gov.pt/Justica-de-adultos/Penas-e-medidas-privativas-de-liberdade/Estabelecimentos-prisionais/Area-territorial-alargada-do-tribunal-de-execucao-de-penas-de-Lisboa/Estabelecimento-Prisional-do-Linh%C3%B3#Caracteristicas>).

²⁸⁶ A informação reportada em agosto de 2025 pela Direção do EP revelava que, dos 454 reclusos então ali afetos, apenas 211 se encontravam ativos, estando 243 inativos.

²⁸⁷ V. Comunicado do Governo disponível em <https://portugal.gov.pt/gc25/comunicacao/comunicados/greve-dos-guardas-prisionais-ep-do-linh%C3%B3-chega-ao-fim>.

²⁸⁸ Nos termos do n.º 1 do artigo 536.º do Código do Trabalho, a greve suspende o contrato de trabalho de trabalhador aderente, incluindo o direito à retribuição e os deveres de subordinação e assiduidade.

²⁸⁹ Já em 2026, o Governo abriu 200 vagas para ingresso na carreira de guarda prisional (v. <https://portugal.gov.pt/gc25/comunicacao/noticias/abertas-200-vagas-para-ingresso-na-carreira-de-guarda-prisional>).

9.2. Execução da pena de prisão em regime de segurança

De acordo com a lei, as penas e medidas privativas da liberdade são executadas em regime comum, aberto ou de segurança, privilegiando-se o que mais favoreça a reinserção social, salvaguardados os riscos para o recluso e para a comunidade, bem como as necessidades de ordem e segurança²⁹⁰.

O regime mais restritivo é o *regime de segurança*, cumprido em estabelecimento prisional de segurança especial²⁹¹ e que acarreta limitações à vida em comum da população prisional e aos contactos com o exterior, admitindo apenas a realização de atividades compatíveis com as exigências especiais de ordem e segurança²⁹².

Neste quadro, a lei estabelece um conjunto de mecanismos de controlo da legalidade da decisão administrativa de colocação em regime de segurança, que funcionam como garantias do recluso: prevê de forma taxativa e expressa as situações em que é possível aplicar e manter esse regime²⁹³, exige a respetiva fundamentação, impõe a reavaliação periódica da decisão e submete o processo à fiscalização obrigatória do Ministério Público²⁹⁴.

A aplicação do regime de segurança foi objeto de atenção pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), que concluiu, no caso *Fernandes c. Portugal*, pela violação do artigo 3.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos²⁹⁵ devido à **imposição continuada do regime de segurança em contexto prisional**²⁹⁶. Já em janeiro de 2026, o Provedor de Justiça submeteu uma comunicação ao Comité de Ministros (CM) do Conselho da Europa relativa à execução daquele acórdão, no âmbito do processo de supervisão pelo CM da execução das decisões do TEDH. Nessa sede, sinalizaram-se as principais preocupações que o Provedor de Justiça vem detetando relativamente ao regime de segurança, quer no exercício do seu mandato enquanto MNP, quer através das queixas apresentadas por reclusos²⁹⁷.

²⁹⁰ V. n.º 1 do artigo 12.º do CEPMPL.

²⁹¹ No nosso sistema prisional, existe um único estabelecimento prisional de segurança especial, o EP de Monsanto; acrescem secções de segurança em outros três estabelecimentos: no EP do Linho, no EP de Paços de Ferreira e no EP de Santa Cruz do Bispo (feminino).

²⁹² Nomeadamente, impede as visitas alargadas, restringe, em regra, o contacto físico nas visitas pessoais, a prática de atividades físicas e lúdicas e o acesso a espaços a céu aberto, e admite limitações aos contactos telefónicos, ao uso de vestuário próprio, à posse e uso de objetos, incluindo produtos de higiene pessoal, à receção de alimentos do exterior e de encomendas (v. n.º 4 do artigo 12.º, n.º 2 do artigo 30.º, n.º 4 do artigo 31.º, n.º 4, do artigo 59.º, n.º 3 do artigo 63.º e n.º 3 do artigo 70.º, todos do CEPMPL, bem como os artigos 193.º a 220.º do RCEP).

²⁹³ A colocação em regime de segurança está reservada aos casos em que a situação jurídico-penal ou o comportamento em meio prisional do recluso revelem uma fundamentada perigosidade incompatível com afetação a qualquer outro regime de execução de penas e medidas privativas da liberdade (v. n.º 1 do artigo 15.º do CEPMPL).

²⁹⁴ V. n.ºs 4, 5 e 6 do artigo 15.º do CEPMPL.

²⁹⁵ Que estabelece que ninguém pode ser submetido a tortura nem a penas ou tratamentos desumanos ou degradantes.

²⁹⁶ Acórdão de 16 de janeiro de 2024, disponível em <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-230251>. O caso concreto teve por pano de fundo a imposição prolongada do regime de segurança e as várias restrições sofridas ao longo de um período de mais de 10 anos. O TEDH considerou que as autoridades não demonstraram a suficiente apreciação da necessidade de manutenção do recluso em regime de segurança, nem ponderaram adequadamente a sua situação individual.

²⁹⁷ Disponível para consulta em https://www.provedor-jus.pt/documentos/Comunicacao%20do%20Provedor%20de%20Justica%20ao%20Comite%20de%20Ministros%20do%20Conselho%20da%20Europa%20no%20ambito%20da%20regra%209_2.pdf.

Entre as preocupações assinaladas, as limitações aos contactos com o exterior e a falta severa de atividades ocupacionais motivaram queixas ao Provedor de Justiça, sobretudo quando o regime é aplicado por longos períodos, porquanto potenciam o isolamento prolongado e a deterioração das competências pessoais e sociais.

No que respeita aos contatos com o exterior, os reclusos em regime de segurança só podem receber visitas em dois períodos semanais, separados dos visitantes por barreira de vidro inquebrável, sendo admitida apenas *uma visita anual sem essa separação física*, mediante prévia avaliação do risco²⁹⁸.

A este propósito, o Comité Europeu para a Prevenção da Tortura (CPT) do Conselho da Europa, no seguimento de visita ao EP de Monsanto, emitiu recomendação no sentido de todos os reclusos poderem receber visitas dos familiares sem separação física uma vez por semana, considerando que estes contactos são suscetíveis de facilitar a sua reintegração no regime comum²⁹⁹.

Neste quadro, e tendo presente o efeito penalizador que as atuais condições de visita produzem na manutenção de laços afetivos e familiares significativos, essenciais à reinserção social, entende-se que o **regime de visitas carece de revisão**, no sentido de uma maior abertura, sem prejuízo da necessária avaliação individual prévia do risco, à semelhança do que sucede já quanto às visitas íntimas³⁰⁰. Este entendimento tem sido refletido na apreciação das queixas recebidas, sublinhando-se a necessidade de privilegiar soluções casuísticas e proporcionadas às circunstâncias de cada situação. Com efeito, qualquer restrição neste domínio apenas se justifica na medida do estritamente necessário e de forma proporcional às finalidades legítimas que a sustentam³⁰¹.

Suscita ainda preocupação a **escassez na oferta de atividades ocupacionais** observada no EP de Monsanto e nas secções de segurança dos EP do Linhó e de Paços de Ferreira³⁰².

²⁹⁸ A visita anual com contacto direto ocorre em dia com especial significado humano ou religioso para o recluso (v. n.ºs 1 e 5 do artigo 204.º e n.ºs 1 e 3 do artigo 206.º do RGEPI).

²⁹⁹ Com exceção dos casos individuais que envolvam especiais exigências de segurança (v. recomendação § 90, disponível em <https://rm.coe.int/168078e1c8>). A matéria mereceu igualmente anterior reflexão por parte do Provedor de Justiça enquanto MNP na sequência de visita ao mesmo EP de Monsanto em 2020 (v. *Relatório anual do MNP à Assembleia da República – 2020*, págs. 59 e segs., disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2020-mecanismo-nacional-de-prevencao/>).

³⁰⁰ As visitas íntimas podem ser autorizadas em regime de segurança, remetendo a lei para as correspondentes disposições do regime comum, onde se prevê que esta visita pode ocorrer com uma periodicidade mensal (v. n.º 6 do artigo 204.º do RGEPI).

³⁰¹ Refira-se que já queixa anterior, datada de 2024, revelou a existência, no EP de Monsanto, de um procedimento interno de aplicação automática da suspensão das visitas íntimas, pelo período de seis meses, em caso de infração disciplinar. O Provedor de Justiça defendeu a esse propósito a adoção de um critério casuístico, proporcionado às circunstâncias de cada situação particular, uma vez que qualquer compressão de direitos, para estar justificada, deve ocorrer na medida do estritamente necessário e de forma proporcional à finalidade da pena ou das exigências cautelares. Assinalou ainda não se dever perder de vista que a realização de visitas íntimas em meio prisional visa atender ao contacto progressivo do recluso com o mundo exterior, facilitando a manutenção do convívio familiar significativo.

³⁰² De acordo com o artigo 212.º do RGEPI, “[p]odem ser autorizadas atividades formativas ou laborais e frequência de programas que seja possível realizar no interior do espaço de alojamento ou em espaço físico apropriado para esse efeito e que sejam compatíveis com a ordem e segurança”.

9.3. Acesso a mecanismos de proteção social

O CEPMPL consagra o princípio geral de que a situação de reclusão não afeta o direito dos reclusos aos benefícios de segurança social previstos na lei, nem desobriga as entidades públicas competentes, no âmbito das respetivas atribuições, da prestação de apoio social e económico³⁰³.

Em 2025, a questão sobre o **nível mínimo de proteção devida às pessoas em situação de reclusão** voltou a colocar-se, na sequência de queixa que deu a conhecer decisão de indeferimento, por parte do ISS, de pedido de pensão social de velhice submetido por recluso que atingira a idade legal de reforma.

Estando em causa uma das prestações de base não contributiva da segurança social³⁰⁴, a recusa foi sustentada em despacho governamental de 1993³⁰⁵, nos termos do qual *os indivíduos em situação de reclusão não se consideram em situação de carência económica por terem os meios de subsistência mínimos assegurados pelo Estado*, não sendo enquadráveis no regime não contributivo da segurança social para atribuição das respetivas prestações.

A mesma ideia estará subjacente ao facto de a lei estabelecer como condição para atribuição do rendimento social de inserção (RSI) a circunstância de o requerente "[n]ão se encontrar em prisão preventiva ou a cumprir pena de prisão em estabelecimento prisional, salvo nos 45 dias anteriores à data previsível de libertação"³⁰⁶.

Face à circunstância de muitos reclusos terem um significativo grau de dependência de terceiros – com especial destaque para as pessoas idosas³⁰⁷ –, revela-se necessária uma reflexão acerca desta matéria, que não tem obrigatoriamente de se circunscrever a uma escolha dicotómica entre exclusão ou concessão sem mais de prestações do regime não contributivo da segurança social.

Há mais de 15 anos previsto na lei, o apoio económico especificamente destinado aos reclusos continua sem regulamentação.

³⁰³ V. n.ºs 1 e 3 do artigo 52.º do CEPMPL.

³⁰⁴ A pensão social de velhice destina-se às pessoas de idade igual ou superior à idade normal de acesso à pensão de velhice do regime geral de segurança social, que dela não possam beneficiar por não se encontrarem abrangidos por qualquer regime contributivo de inscrição obrigatória, e que não auferam rendimentos acima do limite definido como condição de recursos (v. Decreto-Lei n.º 464/80, de 13 de outubro).

³⁰⁵ V. Despacho n.º 45/SESS/93, de 7 de julho, disponível em <https://files.diariodarepublica.pt/gratuitos/2s/1993/07/2S157A0000S00.pdf>

³⁰⁶ V. alínea k) do n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, que estabelece o regime jurídico do rendimento social de inserção. A este propósito, refira-se que esta norma foi submetida à apreciação do Tribunal Constitucional, não tendo sido julgada inconstitucional (acórdão do Tribunal Constitucional n.º 313/2021, de 13 de maio, disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20210313.html>).

³⁰⁷ Com dados reportados a 2025, os reclusos com 60 ou mais anos representavam 8,9% do total da população prisional (v. <https://estatisticas.justica.gov.pt/Report?id=3dab44cc-bceb-4e87-a12b-9a47d2564847>).

Note-se que, através do artigo 54.º do CEPMLP, o legislador previu um **apoio económico especificamente destinado aos reclusos**, com a finalidade de: *a)* atenuar necessidades prementes da sua família que dele dependesse economicamente; *b)* facilitar a concretização de contactos com o exterior, em especial de visitas pessoais; *c)* contribuir para as despesas com transportes e manutenção, quando sejam concedidas licenças de saída jurisdicionais e administrativas de curta duração e de preparação para a liberdade; *d)* contribuir para as despesas imediatas com transportes e manutenção logo após a libertação do recluso; e *e)* apoiar o desenvolvimento de projetos profissionais do recluso após a sua libertação, designadamente de autoemprego³⁰⁸.

O Provedor de Justiça tem vindo a sinalizar a **falta de regulamentação deste apoio**³⁰⁹, previsto há mais de quinze anos na lei, com o que isso representa ao nível do potencial de desproteção dos reclusos em situação de maior fragilidade social e económica.

Há margem para soluções alternativas ou intermédias, de justo equilíbrio, que, sem equiparar situações de natureza distinta, não privem, em absoluto, os reclusos carenciados de quaisquer prestações pecuniárias e do exercício autónomo da sua afetação, dentro das limitações inerentes ao contexto prisional.

Impõe-se, por isso, uma atenção sobre soluções que acautelem uma maior equidade na distribuição dos recursos por quem deles necessita, promovam a plena dignidade das pessoas em situação de reclusão e favoreçam, em função das suas necessidades específicas num quadro de carência económica, as condições efetivas da sua reinserção social.

³⁰⁸ V. n.º 3 do referido artigo.

³⁰⁹ V. Relatório à Assembleia da República – 2024 (pág. 34), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2024/>.

10. TRABALHO

10.1. Assédio em contexto laboral no setor público

O assédio é uma das matérias relativamente às quais a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP)³¹⁰ opera uma remissão global para as regras previstas a esse respeito no Código do Trabalho³¹¹.

Com efeito, também no trabalho em funções públicas são proibidas e sancionadas as práticas de assédio, na aceção que lhe é dada pelo Código do Trabalho, *i.e.*, enquanto "comportamento indesejado, nomeadamente o baseado em fator de discriminação, praticado aquando do acesso ao emprego ou no próprio emprego, trabalho ou formação profissional, com o objetivo ou o efeito de perturbar ou constranger a pessoa, afetar a sua dignidade, ou de lhe criar um ambiente intimidativo, hostil, degradante, humilhante ou desestabilizador". Do mesmo passo, é previsto autonomamente, proibido e sancionado, o assédio sexual, entendido como o "comportamento indesejado de carácter sexual, sob forma verbal, não verbal ou física, com o objetivo ou o efeito de perturbar ou constranger a pessoa, afetar a sua dignidade, ou de lhe criar um ambiente intimidativo, hostil, degradante, humilhante ou desestabilizador"³¹².

Num plano substantivo, o assédio é, independentemente da natureza pública ou privada do empregador, uma forma de atuação que o ordenamento jurídico reputa como intolerável³¹³, seja no acesso ao emprego, seja na execução do vínculo laboral.

310 Aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

311 V. alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º), da LTFP. Neste domínio, a LTFP prevê apenas que o empregador público deve adotar códigos de boa conduta para a prevenção e combate ao assédio no trabalho e instaurar procedimento disciplinar sempre que tiver conhecimento de alegadas situações de assédio no trabalho (v. alínea k) do n.º 1 do artigo 71.º, apesar de o mesmo dever se encontrar já previsto no Código do Trabalho (v. alíneas k) e l) do n.º 1 do artigo 127.º) artigo 127.º, n.º 1. Em matéria de assédio foi pioneira no ordenamento jurídico português a regulação do Código do Trabalho de 2003, aprovado pela Lei n.º 99/2003, de 27 de agosto, ainda que resultando, no essencial, da transposição da Diretiva n.º 76/207/CEE, com a redação que lhe foi dada pela Diretiva n.º 2002/73/CE. A Lei n.º 73/2017, de 16 de agosto, reforçou depois o quadro legislativo para a prevenção da prática do assédio, procedendo à décima segunda alteração ao Código do Trabalho de 2009.

312 V. n.ºs 2 e 3 do artigo 29.º do Código do Trabalho. Outrossim, a prática de assédio confere à vítima o direito de indemnização por danos patrimoniais e não patrimoniais; o denunciante e as testemunhas por si indicadas não podem ser sancionados disciplinarmente por essa circunstância, a menos que atuem com dolo; a responsabilidade pela reparação dos danos emergentes de doenças profissionais resultantes da prática de assédio é do empregador; constitui justa causa de resolução do contrato pelo trabalhador a prática de assédio denunciada ao serviço com competência inspetiva na área laboral, praticada pelo empregador ou seu representante; presume-se abusivo o despedimento ou outra sanção aplicada alegadamente para punir infração, quando tenha lugar até um ano após a denúncia ou outra forma de exercício de direitos relativos a igualdade e não discriminação e assédio (v., respetivamente, o n.º 4.º do artigo 29.º, e artigo 28.º; n.º 6 do artigo 29.º; alíneas k) e l) do n.º 1 do artigo 127.º; n.º 8 do artigo 283.º; alínea f) do n.º 2 do artigo 394.º; alínea b) do n.º 2 do artigo 331.º, todos do Código do Trabalho).

313 Intolerabilidade que não se reconduz apenas à esfera laboral, traduzindo-se também na imputação de responsabilidade contraordenacional a quem pratique tais condutas (v. n.º 5 do artigo 29.º e n.º 4 do artigo 554.º, ambos do Código do Trabalho).

Sucedee que, num plano processual – leia-se, dos mecanismos de averiguação de situações suscetíveis de consubstanciar assédio laboral –, constatam-se diferenças em função da natureza do empregador. A este respeito, e tendo por base as queixas recebidas pelo Provedor de Justiça³¹⁴, é entendimento deste órgão do Estado que se justifica uma reflexão sistémica quanto à adequação de tais mecanismos no que toca ao sector público.



As situações de assédio laboral no setor público reclamam uma reflexão sobre a adequação do atual modelo de fiscalização.

Assim, ao contrário do que sucede no âmbito das relações de trabalho privadas, a Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) não tem competência para receber denúncias e averiguar as situações de assédio no âmbito da função pública. Diversamente, tal competência está atribuída ao serviço com competência inspetiva do ministério que dirija, superintenda ou tutele o empregador público em causa e, *cumulativamente*, à Inspeção-Geral de Finanças (IGF), no que se refere às suas competências de coordenação, enquanto autoridade de auditoria neste domínio³¹⁵.

Os termos em que esta competência se encontra atribuída provocam indefinição sobre quem é, afinal, competente para a *concreta atuação inspetiva* sempre que haja um serviço de inspeção setorial e, também, sobre como se coadunam as competências destes serviços com as da IGF.

Por outro lado, os serviços inspetivos que atuam sobre a própria Administração Pública possuem uma vocação bem mais abrangente – que não se resume ao domínio laboral –, como sucede também com a própria IGF³¹⁶, pelo que **não possuem a especialização essencial para lidar com o assédio laboral**, em que muitas vezes a prova se reveste de particular dificuldade.

Para além disso, nem todas as entidades públicas estão sob a alçada de serviços inspetivos setoriais. Nestes casos, será o empregador público a assumir a função de controlo, no quadro da sua competência para adotar um código de boa conduta para a prevenção e combate ao assédio no trabalho e de instaurar procedimento disciplinar sempre que tiver conhecimento de situações ou alegações dessa natureza. Esta solução traz dificuldades acrescidas, desde logo quanto à existência de trabalhadores com conhecimentos especializados ou formação específica para levarem a cabo tal função.

³¹⁴ Nessas queixas, relativas a assédio por parte de superiores hierárquicos, são denunciados, por exemplo, atos de humilhação, atos de retaliação no seguimento de denúncia, falta de ocupação efetiva, transferência de local de trabalho e alteração de horários.

³¹⁵ Conforme resulta do n.º 2 do artigo 4.º da LTFP.

³¹⁶ V. artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 96/2012, de 23 de abril.

Acresce ainda uma evidente **debilidade no âmbito da responsabilidade contraordenacional**. Nos termos do Código do Trabalho, a prática de assédio constitui contraordenação muito grave, sendo punível com coima que pode ascender a valor elevado³¹⁷. No setor público, verifica-se que este regime não tem aplicação, uma vez que a competência para instruir e decidir os processos não se encontra atribuída a qualquer entidade, designadamente à IGF³¹⁸.

No ensejo da designada *reforma da governação, organização e da prestação do setor público administrativo*³¹⁹, o Provedor de Justiça dá conta destas debilidades, com o intuito de contribuir para a reflexão, que julga necessária, sobre a revisão dos meios de reação previstos na legislação laboral perante o assédio quando a vítima é trabalhador em funções públicas.

10.2. Reestruturações orgânicas e reflexos nas relações laborais

Com o objetivo de promover uma maior racionalização e eficiência, têm sido desenvolvidos, nas últimas duas décadas, sucessivos processos de reestruturação de serviços da administração central do Estado³²⁰.

Estes processos revestem-se de particular complexidade, traduzindo-se num conjunto de extensas transformações orgânicas que podem envolver, muitas vezes em paralelo, a extinção, fusão, reestruturação e criação de serviços³²¹. A par da conseqüente transferência de atribuições e competências, tais processos implicam a transição do pessoal necessário à sua concretização, sendo frequente que as atribuições de uma entidade extinta sejam distribuídas por várias outras, com a reafecção de trabalhadores por uma pluralidade de serviços integradores.

É, sobretudo, neste plano – o da reafecção de trabalhadores – que têm chegado ao Provedor de Justiça queixas que revelam falhas com conseqüências por vezes muito gravosas na vida dos trabalhadores.

³¹⁷ V. n.º 5 do artigo 29.º e n.º 4 do artigo 554.º, ambos do Código do Trabalho.

³¹⁸ Ao passo que em matéria da promoção da segurança e saúde no trabalho e para efeitos de fiscalização do cumprimento da respetiva legislação, é feita remissão expressa para "o regime das contraordenações laborais previsto no Código do Trabalho e legislação complementar, com as adaptações constantes do título IV da parte I da presente lei" (v. n.º 6 do artigo 4.º da LTFP), o mesmo não sucede em matéria de assédio, em que não existe qualquer referência ao regime das contraordenações laborais previsto no Código do Trabalho e legislação complementar.

³¹⁹ V. Programa do XXV Governo (pág.108).

³²⁰ São disso exemplo o *Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado* (PRACE), em 2006, e o *Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado* (PREMAC), em 2011. Mais recentemente, refira-se o processo de fusão da maioria das Secretarias-Gerais dos Ministérios numa nova entidade, a Secretaria-Geral do Governo; a conversão das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) em institutos públicos, com a receção de atribuições e integração de diversos serviços periféricos do Estado, ou, no domínio da saúde, a extinção das Administrações Regionais de Saúde, I.P., e a reestruturação de entidades públicas integradas no Serviço Nacional de Saúde (SNS) que se converteram em Unidades Locais de Saúde (ULS).

³²¹ O regime geral de extinção, fusão e reestruturação de serviços encontra-se regulado no Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro, nele se estabelecendo que os procedimentos relativos a pessoal constam de lei própria — atualmente, a Lei n.º 25/2017, de 30 de maio, diploma que aprova o regime da valorização profissional dos trabalhadores com vínculo de emprego público. V. ainda o Decreto-Lei n.º 43-B/2024, de 2 de julho.

Merecem especial preocupação os casos de trabalhadores que, encontrando-se no momento da reestruturação ausentes por doença ou a exercer funções transitórias noutras entidades³²², ficaram **sem integração em qualquer serviço na sequência dos processos de reestruturação**. Nestas situações, a indefinição jurídico-funcional conduziu à falta de pagamento da remuneração durante períodos significativos, de que decorreu a privação de meios de subsistência para os interessados, apenas ultrapassada na sequência da intervenção do Provedor de Justiça.

A este respeito, é de referir a situação de um trabalhador que, encontrando-se há largos anos a exercer funções em gabinetes ministeriais, não figurou nas listas nominativas de transição de pessoal do seu serviço de origem aquando da respetiva extinção. Cessado o exercício das funções transitórias em que se encontrava, e até que fosse determinado o serviço a integrar, o trabalhador ficou sem receber qualquer remuneração durante cerca de 5 meses³²³.

Noutros casos, os problemas decorrem de os serviços envolvidos não respeitarem os critérios legais para a afetação de pessoal, como seja o de só transitarem os trabalhadores que desempenhem funções no âmbito das atribuições transferidas. Num caso relacionado com a transferência de atribuições da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares³²⁴ para as CCDDR, o serviço de origem entendeu que também deveria ser afeto à CCDDR um trabalhador que desempenhava funções não inseridas nas atribuições transferidas, invocando critérios gestionários não admissíveis³²⁵.

Suscitaram-se também dificuldades relacionadas com procedimentos concursais pendentes nas entidades sujeitas a reestruturação. A solução usual é a da manutenção da sua validade, com previsão, nos novos serviços, dos postos de trabalho a ocupar, mas tem--se observado demora excessiva na tramitação desses concursos, sem que seja prestada informação clara aos candidatos.

A grande dimensão das estruturas orgânicas objeto de reestruturação pode também constituir um fator acrescido de complexidade. Assim sucedeu no setor da saúde, com a criação das Unidades Locais de Saúde (ULS), que resultou da integração de Agrupamentos de Centros de Saúde (ACES) e de entidades públicas empresariais pertencentes ao Serviço Nacional de Saúde (SNS). Estes novos organismos absorveram um grande número de trabalhadores, mediante processos de reafetação

³²² Designadamente em regimes de mobilidade ou no desempenho de comissões de serviço.

³²³ No Relatório de atividades de 2024, foi realçada a falta de sentido de urgência do Estado, enquanto entidade empregadora, na resolução destas situações, apesar da sua gravidade do ponto de vista dos critérios de risco de pobreza, tendo sido destacado o caso de um trabalhador que se encontrava de baixa por doença prolongada ao qual foi suspenso o pagamento da remuneração mensal por não ter ficado afeto a qualquer um dos dois serviços abrangidos pelo processo de reestruturação em causa (v. *Relatório à Assembleia da República – 2024*, pág. 31, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2024/>). Nesta situação, ambos os serviços rejeitaram a integração do trabalhador por estarem em desacordo quanto à sua inclusão na lista nominativa de transição, quando a lei atribuía a competência para a elaboração desta ao serviço de origem do trabalhador, não havendo, pois, necessidade de obtenção de acordo entre ambos os serviços, nem mesmo de pronúncia da entidade de destino.

³²⁴ Esta Direção-Geral foi, entretanto, extinta através do diploma que criou a Agência para a Gestão do Sistema Educativo, I.P. (AGSE).

³²⁵ Se nem sempre é linear a identificação dos trabalhadores afetos ao exercício das competências transferidas, atenta a variedade de tarefas que alguns podem desempenhar, esse não era o caso.

que, nalguns casos, abrangeram várias centenas de trabalhadores. A magnitude destas transições, envolvendo a elaboração de listas nominativas muito extensas, impediu a análise prévia de algumas situações concretas que, pelas suas particularidades, careciam de uma atenção diferenciada³²⁶.

Foi o que sucedeu com uma trabalhadora pertencente ao mapa de pessoal de um Centro Hospitalar em Lisboa que se encontrava há quase onze anos a exercer funções em regime de *cedência de interesse público* num Centro de Saúde em Viseu. Estando pendente há vários anos o processo de consolidação da sua cedência – iniciara-se em 2021 e obtivera o acordo de ambos os serviços, tendo ficado a aguardar a pronúncia de serviço central do Ministério da Saúde –, a trabalhadora, perante a reestruturação simultânea dos dois estabelecimentos de saúde, viu-se na iminência de ter de regressar ao serviço de origem, o que não era pretendido por nenhum dos serviços, nem pela própria. A intervenção do Provedor de Justiça permitiu, neste caso, resolver a situação oportunamente.

326 No âmbito da reestruturação orgânica das ULS, verificaram-se ainda problemas de definição de competências para a prática de atos e realização de procedimentos com impacto na situação jurídico-funcional de certos trabalhadores. Destaca-se, a este propósito, queixa apresentada por um grupo de médicos que, depois de ter transitado para uma ULS, se viu confrontado com um conflito negativo de competências entre esta entidade e a Administração Central do Sistema de Saúde, na medida em que nenhum dos dois organismos se considerou competente para desencadear os procedimentos de avaliação do desempenho quanto a anos anteriores à reestruturação, que aqueles tinham requerido e a que tinham direito. Não obstante a intervenção do Provedor de Justiça, o problema identificado não se encontra ainda ultrapassado.

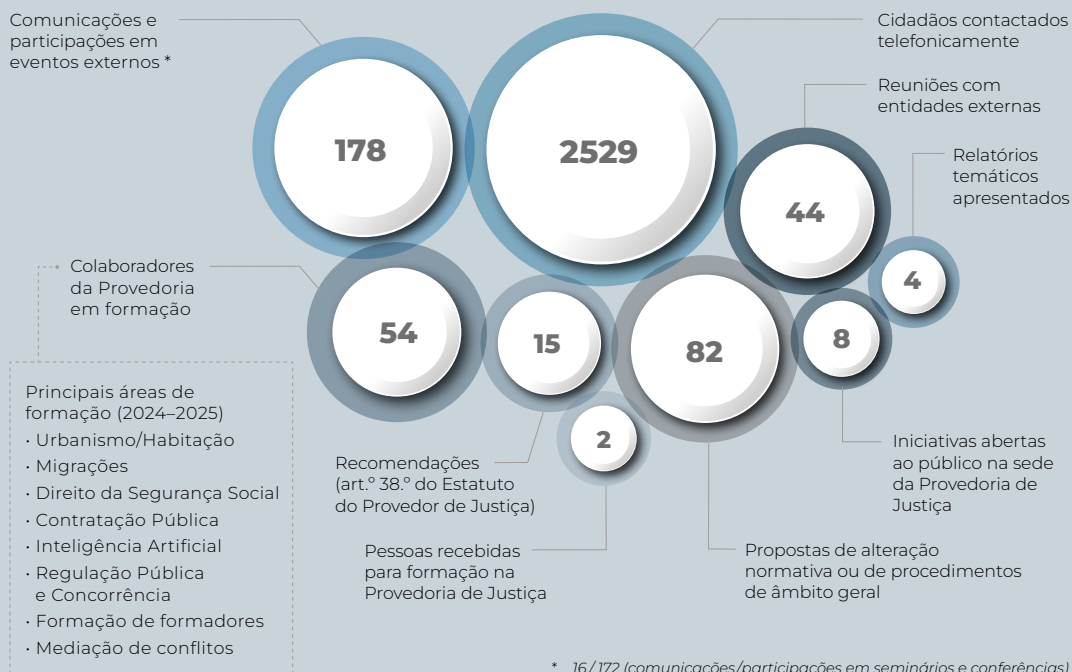
INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA

A PROVEDORIA DE JUSTIÇA
EM 2025 – ALGUNS NÚMEROS

1. SOLICITAÇÕES APRESENTADAS
2. FLUXOS DE TRATAMENTO
3. DESAGREGAÇÃO TEMÁTICA

IV

A PROVEDORIA DE JUSTIÇA EM 2025 – ALGUNS NÚMEROS

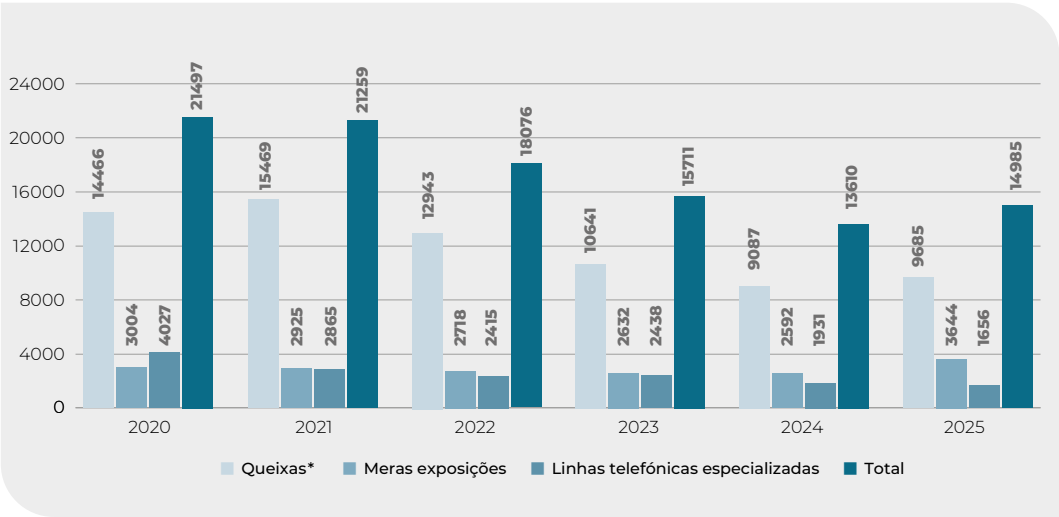


SOLICITAÇÕES APRESENTADAS |

1

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 2025

2025 – NÚMERO DE SOLICITAÇÕES

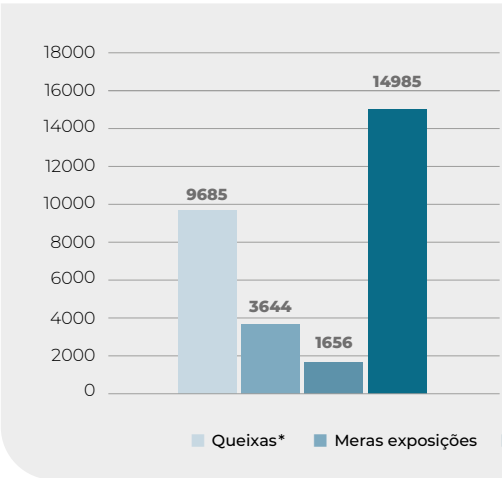
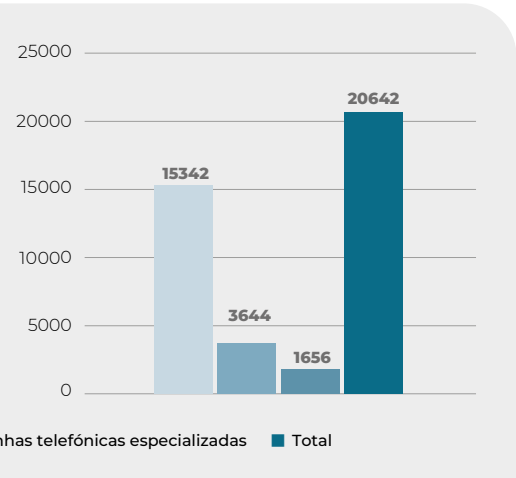


Gráfico 2-B

2025 – NÚMERO DE QUEIXOSOS



* Queixas instruídas e apreciações liminares.

Tabela 1

ATENDIMENTO PRESENCIAL E TELEFÔNICO (GERAL)

TOTAL DE CIDADÃOS ATENDIDOS	
2023	7725
2024	6222
2025	5731
Variação 2024/2025	- 8%
Variação 2023/2025	- 26%

Ano	Atendimento presencial			
	Informação sobre processos	Outras informações	Queixas novas	Total
2023	226	195	176	597
2024	359	251	204	814
2025	237	173	153	563
Variação 2024/2025	-34%	-31%	-25%	-31%
variação 2023/2025	5%	-11%	-13%	-6%

Ano	Atendimento telefônico (Linha geral)			
	Informação sobre processos	Outras informações	Queixas novas	Total
2023	4838	1424	12	6274
2024	3916	660	13	4589
2025	3399	1036	59	4494
Variação 2024/2025	- 13%	5 7 %	354%	- 2%
variação 2023/2025	- 30%	- 27%	392%	- 28%

Ano	Atendimento telefônico (Linha Azul)			
	Informação sobre processos	Outras informações	Queixas novas	Total
2023	264	524	66	854
2024	352	409	58	819
2025	234	360	80	674
Variação 2024/2025	-34%	- 12%	3 8 %	- 18%
Variação 2023/2025	- 11%	- 31%	2 1 %	- 21%

Total de cidadãos reclusos atendidos	
Linha Azul	
2023	823
2024	781
2025	560
Variação 2024/2025	- 28%
Variação 2023/2025	- 32%

Estabelecimentos Prisionais com maior número de chamadas: EP de Vale de Judeus (106), EP de Pinheiro da Cruz (89) e EP de Paços de Ferreira (65)

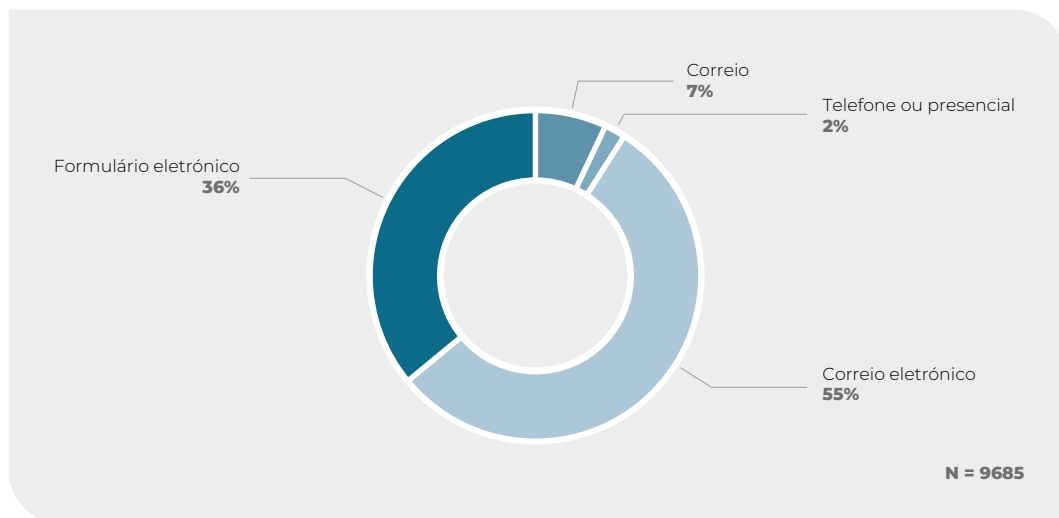
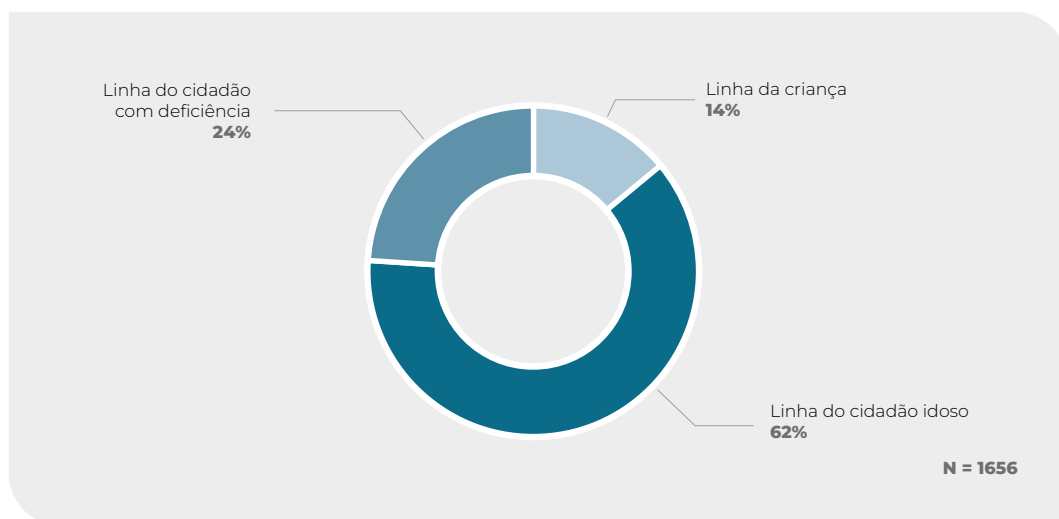
Gráfico 3**MODO DE APRESENTAÇÃO DAS QUEIXAS INSTRUÍDAS E DAS APRECIÇÕES LIMINARES****Gráfico 4****DISTRIBUIÇÃO DAS CHAMADAS PELAS LINHAS TELEFÔNICAS ESPECIALIZADAS**

Gráfico 5

LINHAS TELEFÓNICAS ESPECIALIZADAS: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE CHAMADAS

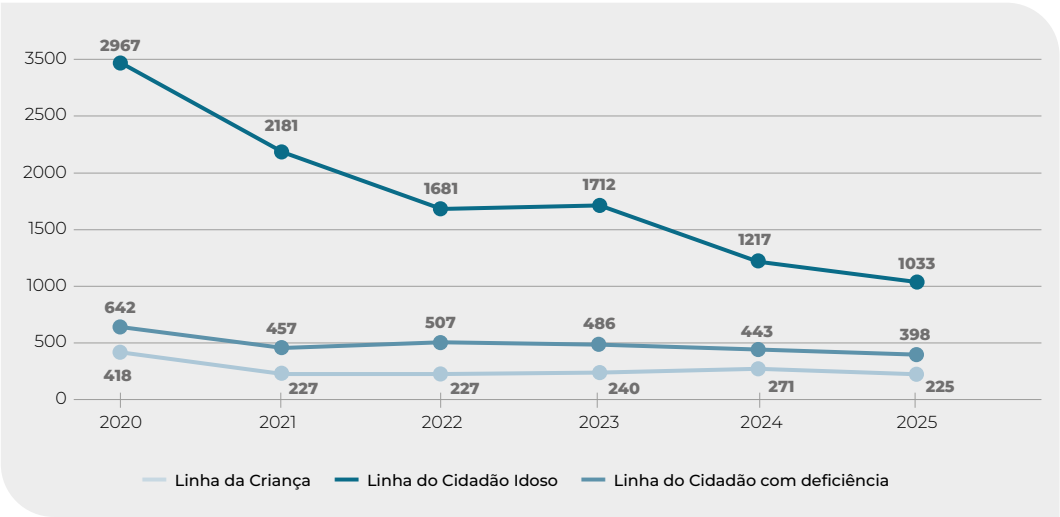


Gráfico 6

LINHAS TELEFÓNICAS ESPECIALIZADAS: MEIO DE CONHECIMENTO

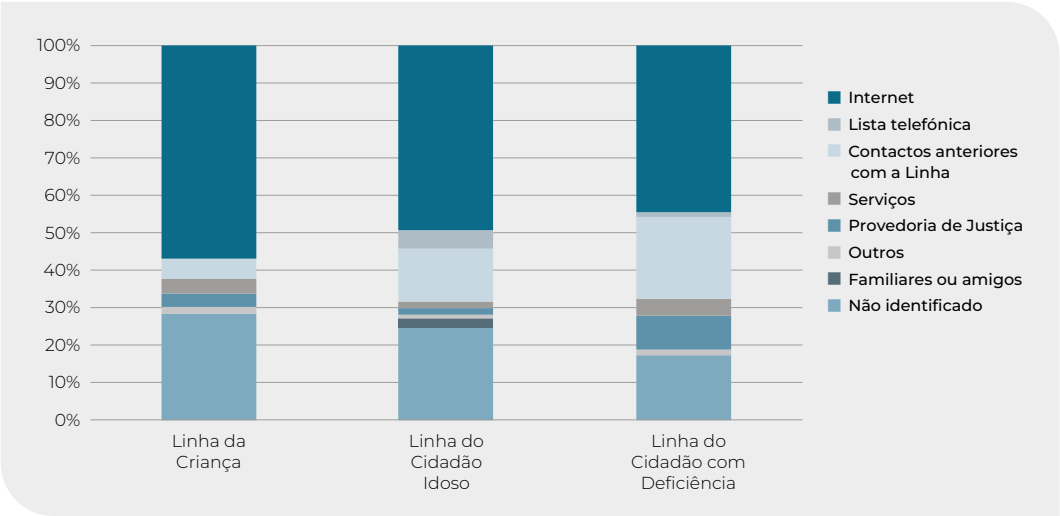


Gráfico 7

LINHAS TELEFÔNICAS ESPECIALIZADAS: RELAÇÃO DO CHAMADOR COM O INTERESSADO

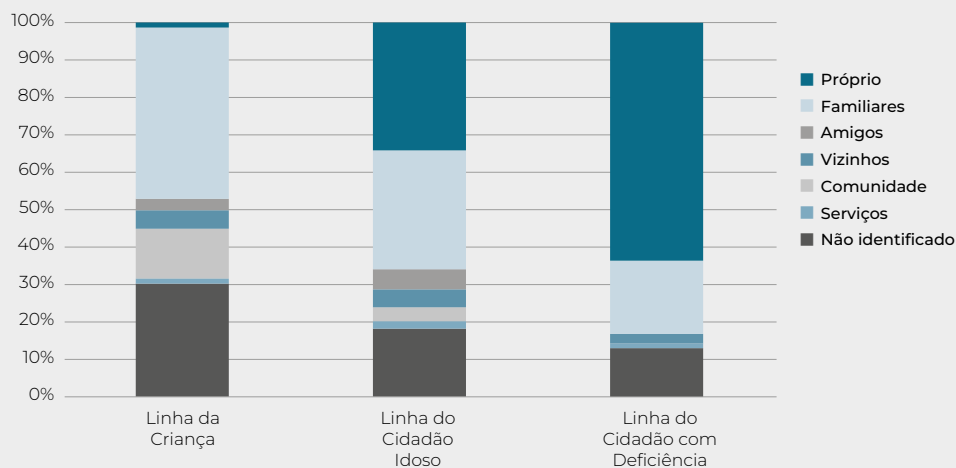


Gráfico 8

LINHA DO CIDADÃO IDOSO: IDADE DOS INTERESSADOS

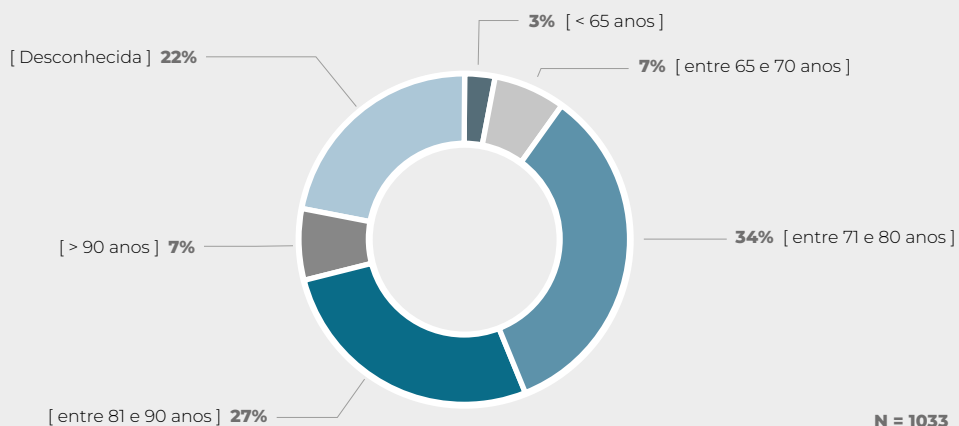


Gráfico 9

LINHA DO CIDADÃO COM DEFICIÊNCIA: GRAU DE INCAPACIDADE

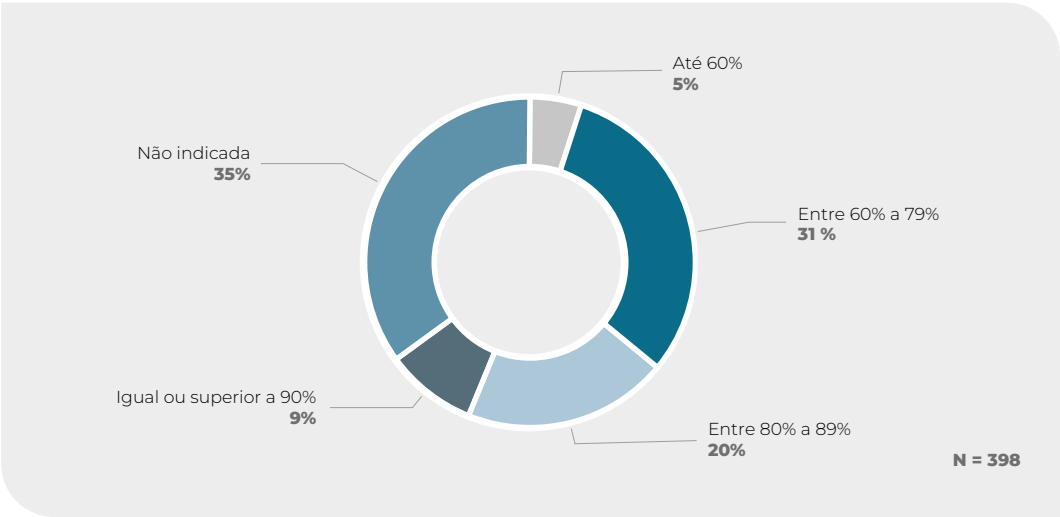
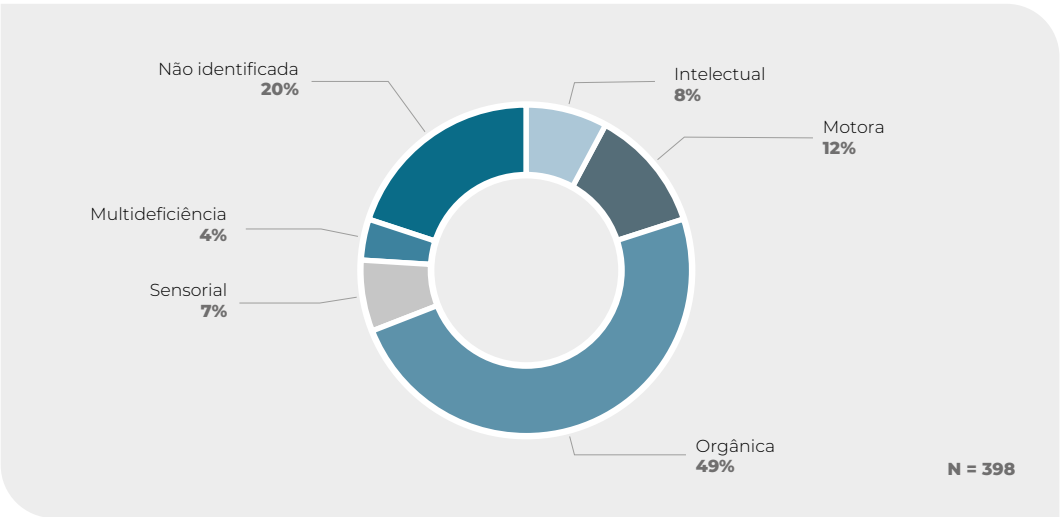


Gráfico 10

LINHA DO CIDADÃO COM DEFICIÊNCIA: ÁREAS



2

Gráfico 11

EVOLUÇÃO DAS QUEIXAS INSTRUÍDAS E DAS APRECIACÕES LIMINARES

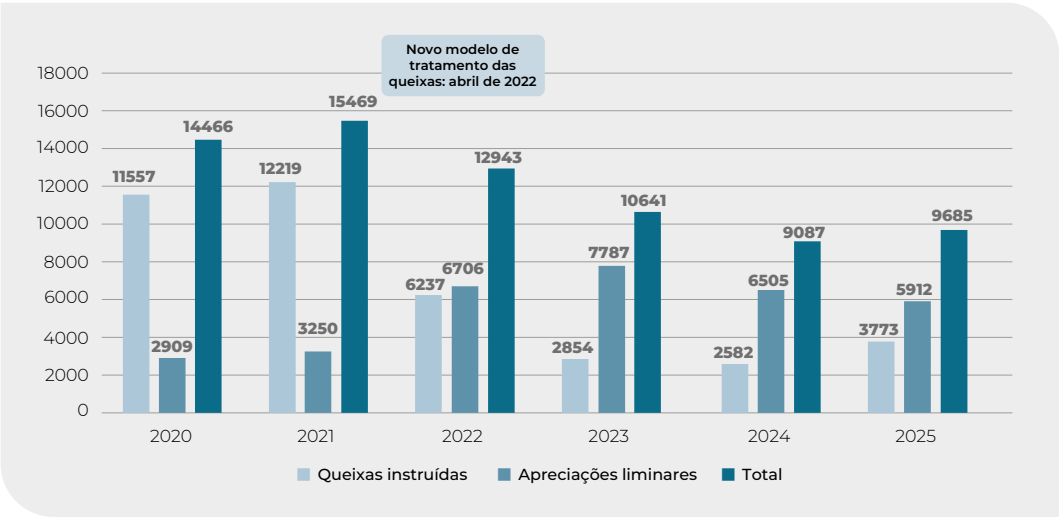


Gráfico 12-A

Gráfico 12-B

QUEIXAS INSTRUÍDAS E APRECIACÕES LIMINARES ENTRADAS EM 2025

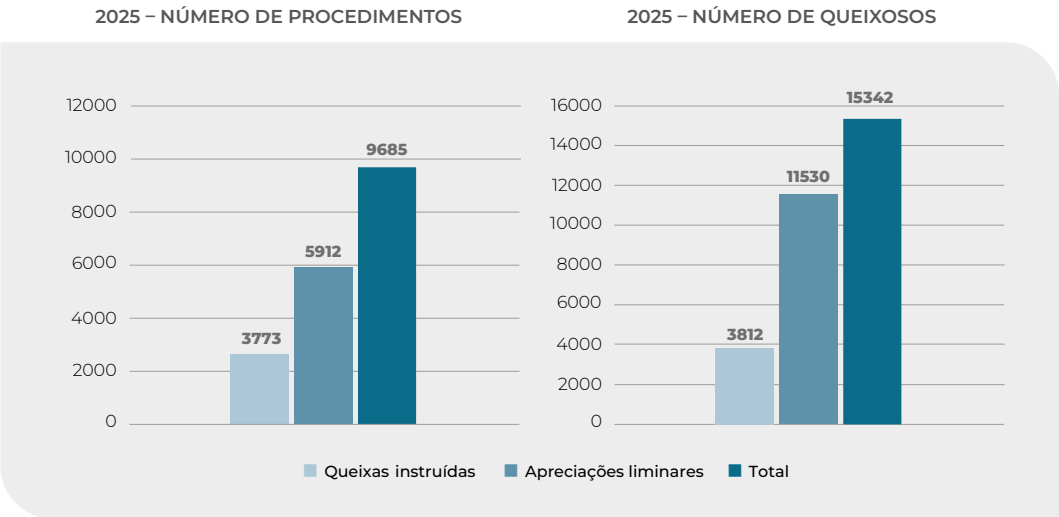
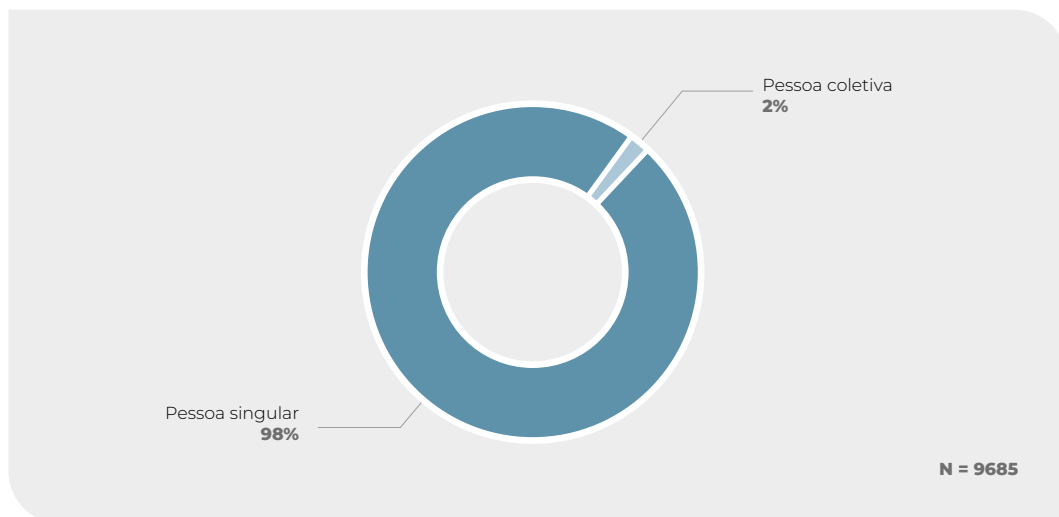


Gráfico 13

QUEIXAS: PESSOAS COLETIVAS / PESSOAS SINGULARES*



* Inclui queixas instruídas e apreciações.

Gráfico 14

TIPO DE PESSOA COLETIVA QUEIXOSA

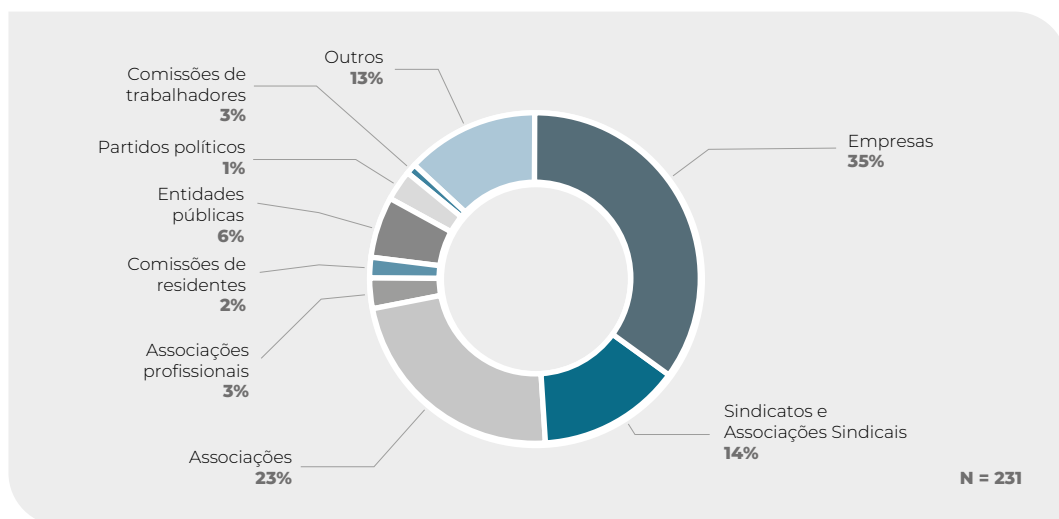


Gráfico 15

MOTIVOS DE ARQUIVAMENTO EM 2025: QUEIXAS INSTRUÍDAS

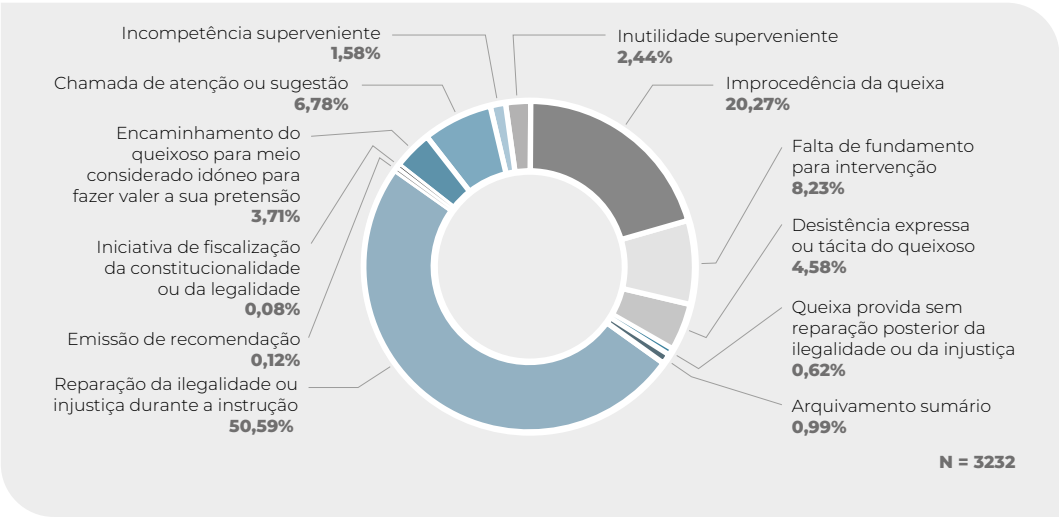


Gráfico 16

MOTIVOS DE ARQUIVAMENTO EM 2025: APRECIACÕES LIMINARES

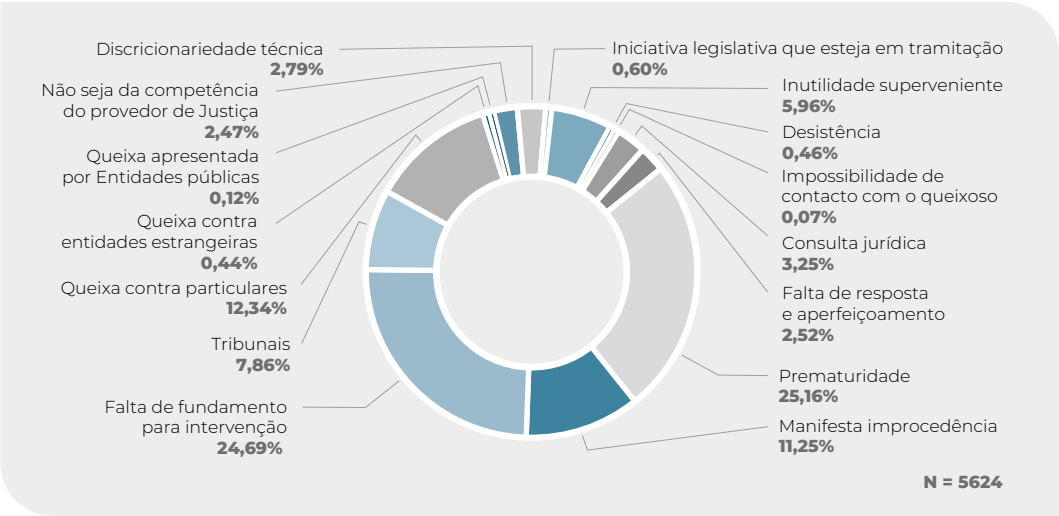


Gráfico 17

DURAÇÃO DAS QUEIXAS INSTRUÍDAS QUE FORAM ARQUIVADAS EM 2025

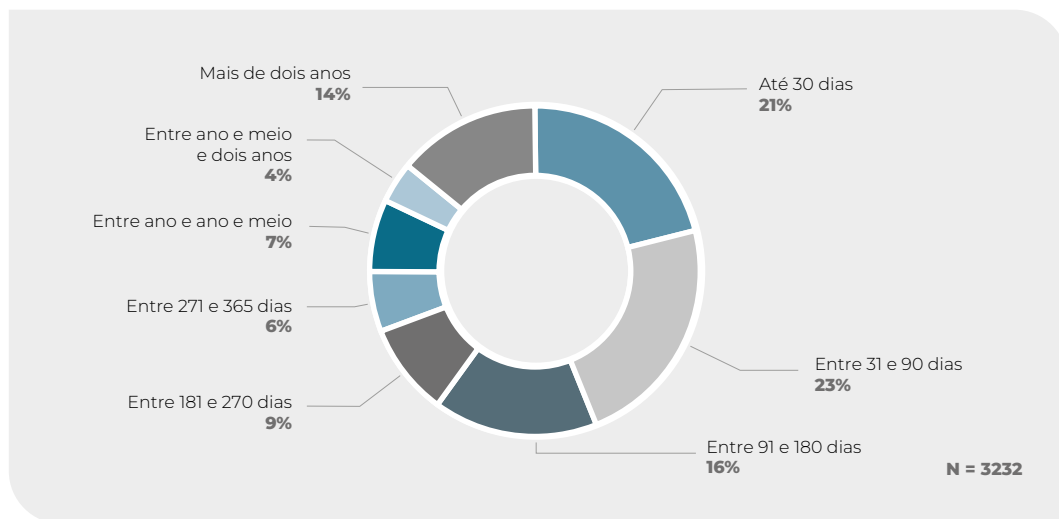
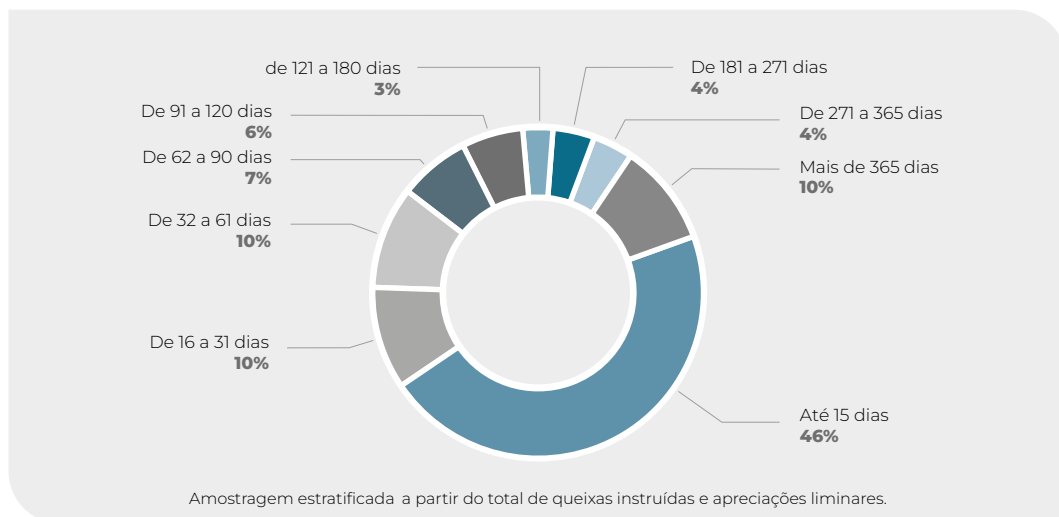


Gráfico 18

TEMPO DE RESPOSTA GLOBAL DA PROVEDORIA DE JUSTIÇA EM 2025



Tal como no ano anterior, apresentam-se dados sobre o tempo de resposta global da Provedoria ao cidadão.

Foi avaliado o intervalo 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 2025, a duração média foi de 125,5 dias (aproximadamente 4,1 meses), variando entre um mínimo de resposta no próprio dia e um máximo de 1765 dias, sendo que metade dos processos tiveram uma duração até 21 dias.

No caso das **queixas instruídas**, a duração média dos processos foi de 275,6 dias, variando entre um mínimo de arquivamento em dois dias após submissão da queixa e um máximo de 1765 dias, sendo que metade das queixas tiveram uma duração até 101 dias. Com um nível de confiança de 95%, podemos afirmar que a **duração média dos processos de queixa** se encontra **entre 214,4 e 336,7 dias**. Cerca de um quarto dos processos de queixa teve resolução até mês e meio.

No que se refere às **apreciações liminares**, a duração média foi de 35,7 dias, sendo que metade dos processos foram resolvidos até 5 dias de calendário, variando entre uma resolução no próprio dia da receção do pedido de apoio e um máximo de 875 dias. Com um nível de confiança de 95%, podemos afirmar que a **duração média dos processos de apreciação liminar** se encontra **entre 23,1 e 48,2 dias**. Cerca de um terço destes processos teve uma resolução até 3 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, FINDAS E PENDENTES EM 31 DE DEZEMBRO

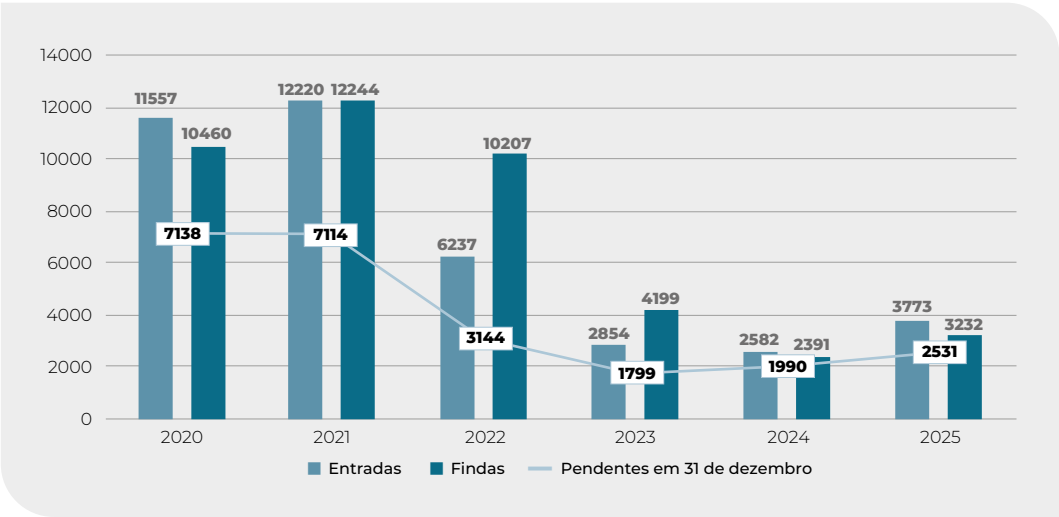


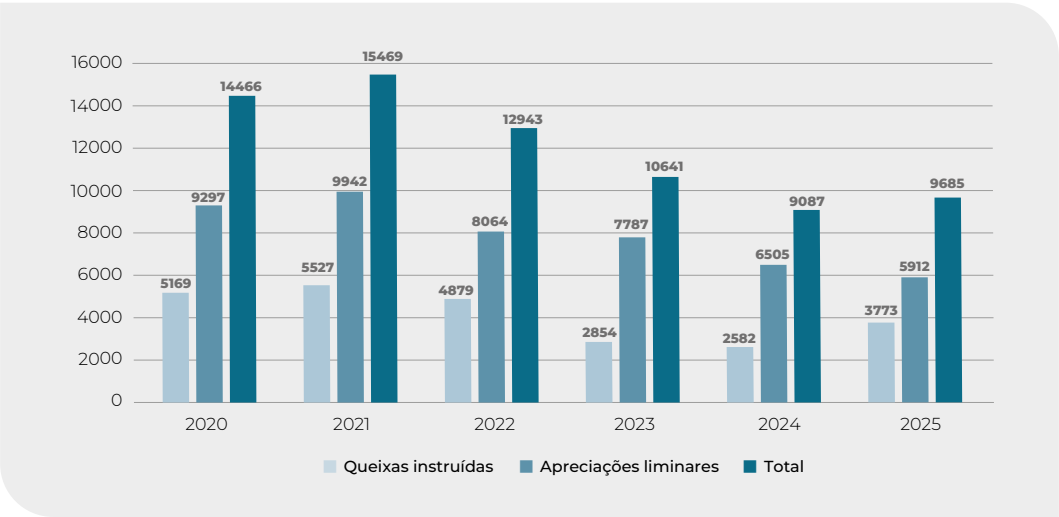
Tabela 2

TRAMITAÇÃO DAS QUEIXAS INSTRUÍDAS (POR ANO DE ENTRADA)

Ano	Procedimentos transitados/abertos	Procedimentos arquivados	Pendente em 31/12/2025
2019	2	2	0
2020	24	20	4
2021	70	61	9
2022	200	179	21
2023	395	316	79
2024	1299	828	471
2025	3773	1826	1947
Total	5763	3232	2531

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.

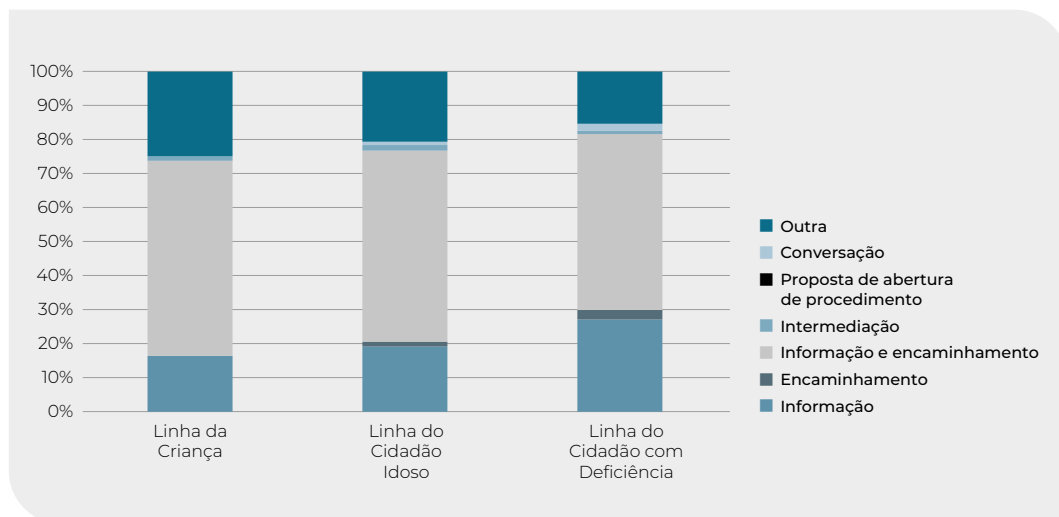
Como evidenciado no Relatório respeitante a 2022, em 11 de abril desse ano entrou em funcionamento um **novo modelo de tratamento das queixas**.

Assim sendo impedida a comparação linear entre os dados de 2022 e de anos futuros com os dos anos antecedentes, apresenta-se uma retroprojeção do que poderia ter ocorrido caso este novo modelo já fosse praticado.

Para isso, aplicou-se, aos períodos anteriores àquela data, um fator de correção, correspondente a 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 TELEFÔNICAS ESPECIALIZADAS: ATUAÇÃO



3

Gráfico 22-A

TEMAS: QUEIXAS INSTRUÍDAS E APRECIACÕES LIMINARES ENTRADAS EM 2025

POR NÚMERO DE PROCEDIMENTOS

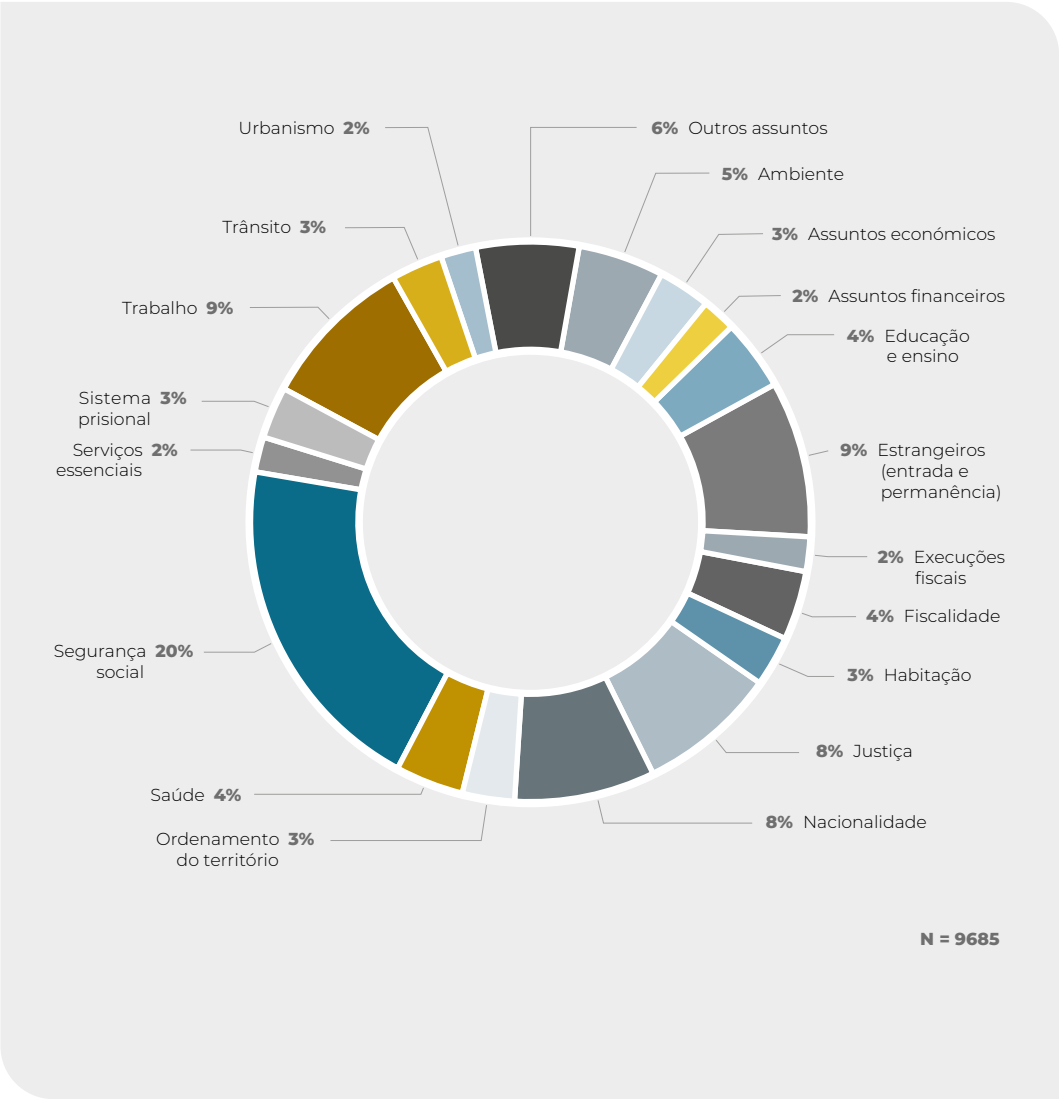
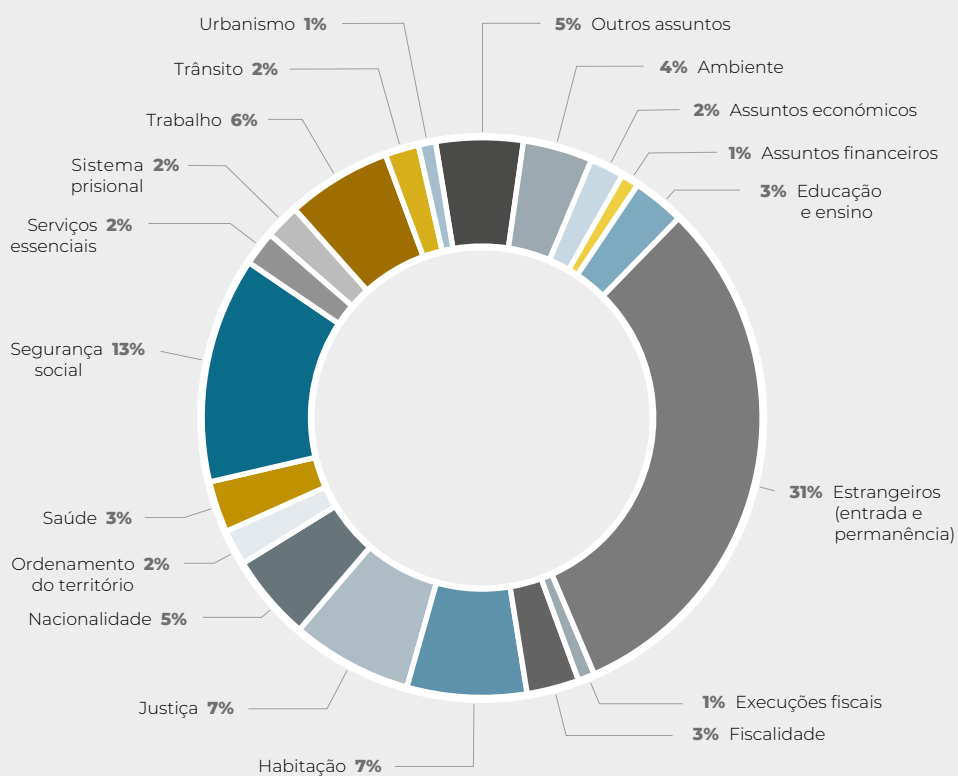


Gráfico 22-B

TEMAS: QUEIXAS INSTRUÍDAS E APRECIACÕES LIMINARES ENTRADAS EM 2025

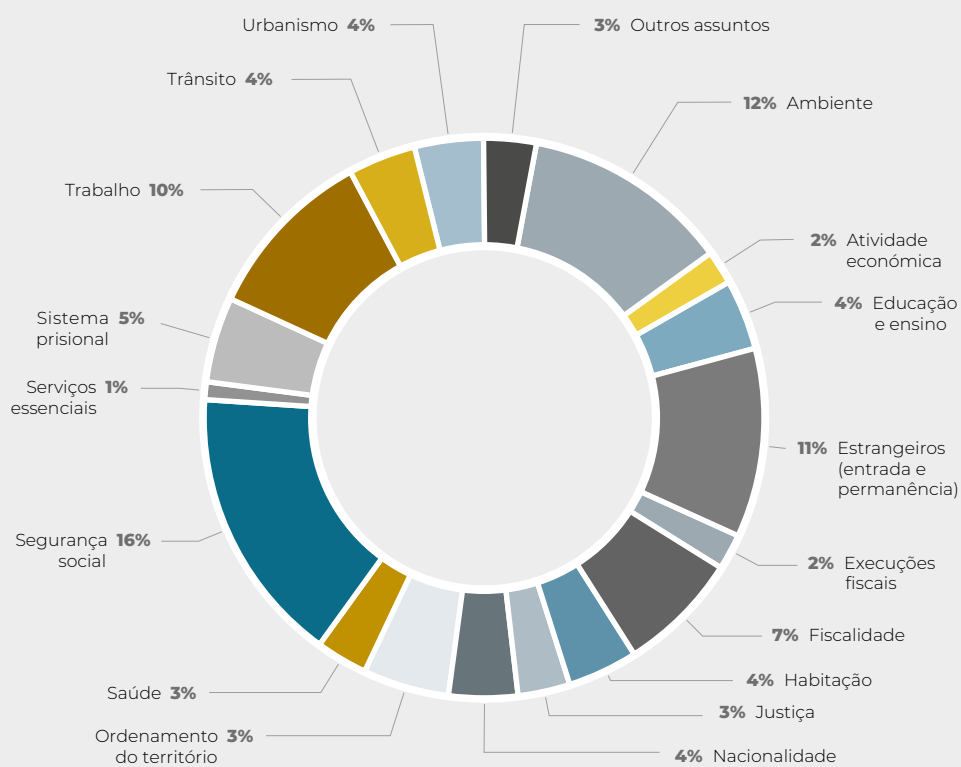
POR NÚMERO DE QUEIXOSOS



N = 15342

Gráfico 23

TEMAS: QUEIXAS INSTRUÍDAS ENTRADAS EM 2025

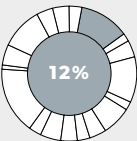


N = 3773

TEMAS DAS QUEIXAS INSTRUÍDAS – DESAGREGADOS

Gráfico 23-A

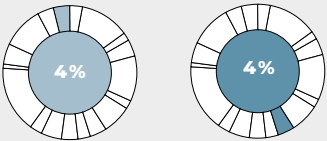
AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS



Floresta	10
Resíduos hídricos	10
Resíduos e efluentes	11
Ruído	71
Salubridade	17
Fundos e apoios	287
Outros	32
TOTAL	438

Gráfico 23-B

URBANISMO E HABITAÇÃO

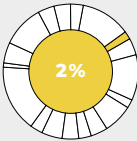


Edificação	61
Conservação e reabilitação de edifícios	27
Utilização de edificações	17
Loteamento e obras de urbanização	9
Outros – Urbanismo	35
TOTAL	149

Habitação social	62
Propriedade horizontal	4
Fundos e apoios	56
Outros – Habitação	18
TOTAL	140

Gráfico 23-C

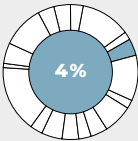
ATIVIDADE ECONÓMICA E FINANCEIRA



Banca	14
Comércio e serviços	2
Fiscalização	6
Fundos e apoios	13
Seguros	5
Transportes	17
Viagens e turismo	4
Outros	18
TOTAL	79

Gráfico 23-D

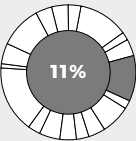
EDUCAÇÃO E ENSINO



Educação pré-escolar	14
Ensino Básico – 1.º ciclo	39
Ensino Básico – 2.º e 3.º ciclos	35
Ensino Secundário	24
Ensino Superior	49
Outros	12
TOTAL	173

Gráfico 23-E

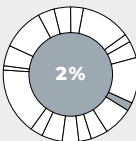
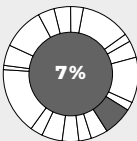
ESTRANGEIROS – ENTRADA E PERMANÊNCIA



Proteção internacional	72
Concessão de autorização de residência	85
Concessão de autorização de residência sem visto	107
Renovação de autorização de residência	74
Reagrupamento familiar	45
Cidadãos da União e familiares	19
Vistos	6
Outros	19
TOTAL	427

Gráfico 23-F

FISCALIDADE E EXECUÇÕES FISCAIS

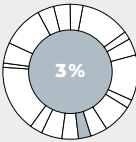


Benefícios fiscais	4
Direitos aduaneiros e desalfandegamento	5
Infrações fiscais	1
IRS	115
IVA	10
Obrigações acessórias	17
Reclamações, impugnações e recursos	10
Taxas de portagem	12
Tributação automóvel	14
Tributação de património e Imposto de Selo	42
Outros	21
TOTAL	251

Execuções fiscais	83
-------------------	----

Gráfico 23-G

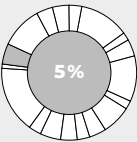
JUSTIÇA



Atrasos processuais – Jurisdição administrativa e fiscal	2
Atrasos processuais – outros	9
Acesso ao Direito	19
Vítimas	2
Registo Civil	18
Registo – outros	35
Outros	17
TOTAL	102

Gráfico 23-H

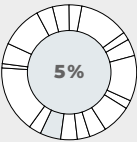
SISTEMA PRISIONAL



Alimentação	4
Alojamento	9
Contactos com o exterior	13
Ocupação	10
Organização do estabelecimento	8
Saúde	50
Degurança e disciplina	22
Transferência	12
Violência	32
Visitas	10
Outros direitos fundamentais	9
Outros	20
TOTAL	199

Gráfico 23-I

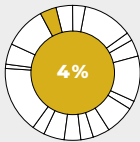
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO



Avaliação de impacto ambiental	1
Instrumentos de gestão territorial	7
Infraestruturas, equipamentos e tráfego urbano	136
Infraestruturas rodoviárias e ferroviárias	1
Expropriação por utilidade pública	2
Servidões administrativas	9
Cemitérios	3
Zonas verdes	8
Outros	12
TOTAL	179

Gráfico 23-J

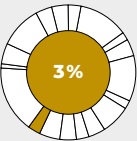
TRÂNSITO



Sinalização e ordenamento rodoviário	19
Contraordenações	23
Habilitação para a condução	59
Outros	52
TOTAL	153

Gráfico 23-K

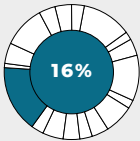
SAÚDE



SNS – Acesso	20
SNS – Prestação de cuidados	29
Subsistemas	17
Procedimentos administrativos	22
Fiscalização e regulação	4
Medicamentos	4
Produtos de apoio	5
Socorro e transporte	7
Outros	7
TOTAL	115

Gráfico 23-L

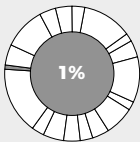
SEGURANÇA SOCIAL



Contribuições, quotizações, dívidas e restituições	116
CSI, RSI, ação social e produtos de apoio	33
Deficiência, dependência, incapacidade/invalidez	114
Desemprego	68
Doença	26
Parentalidade e prestações familiares	49
Pensões de velhice (antecipadas, unificadas e outras)	145
Prestações por morte	30
Serviços e estabelecimentos sociais	4
Outras prestações sociais	29
TOTAL	614

Gráfico 23-M

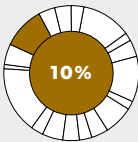
SERVIÇOS ESSENCIAIS



Água	19
Correios	3
Eletricidade e Gás	6
Internet	2
Resíduos e saneamento	6
Outros	1
TOTAL	37

Gráfico 23-N

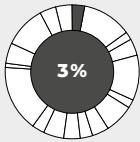
TRABALHO



Acidentes de trabalho	13
Avaliação do desempenho	43
Cargos dirigentes	4
Carreira	21
Doenças profissionais	1
Emprego	7
Formação profissional	9
Mobilidade e cedência	25
Prestação do trabalho	37
Proteção da parentalidade	6
Recrutamento	47
Relações coletivas de trabalho	3
Remunerações	71
Outros pagamentos	27
Vínculo	37
Outros	23
TOTAL	374

Gráfico 23-O

OUTROS ASSUNTOS



Acesso à informação	16
Cultura e lazeres	23
Liberdade de profissão	8
Nacionalidade	135
Ordens profissionais	20
Participação política e cívica	10
Proteção de dados	12
Segurança Interna	10
Direitos, Liberdades e Garantias – outras questões	6
Diversos	20
TOTAL	260

Gráfico 24

LINHA DA CRIANÇA: TEMAS DAS CHAMADAS

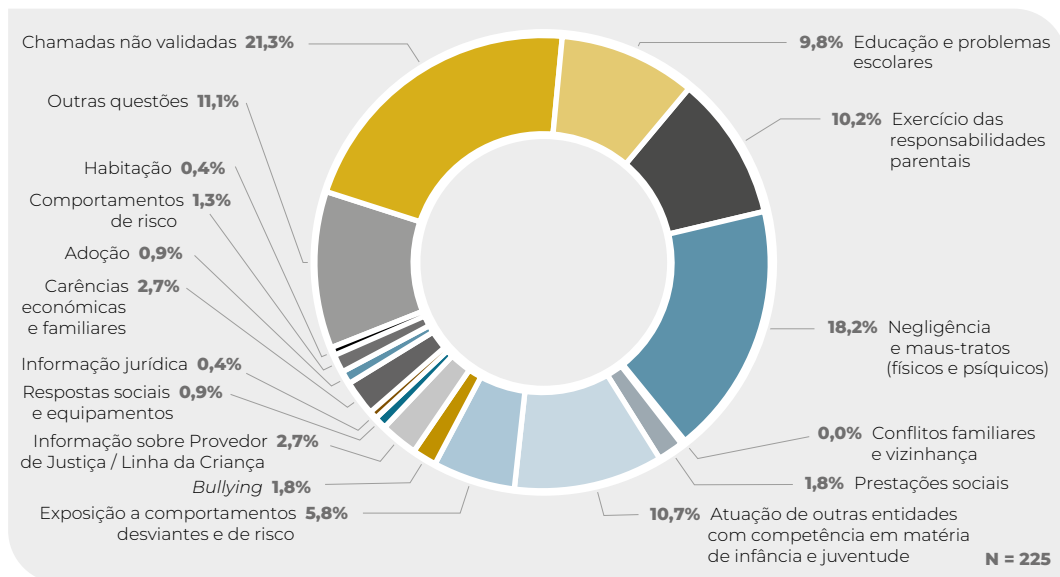


Gráfico 25

LINHA DO CIDADÃO IDOSO: TEMAS DAS CHAMADAS

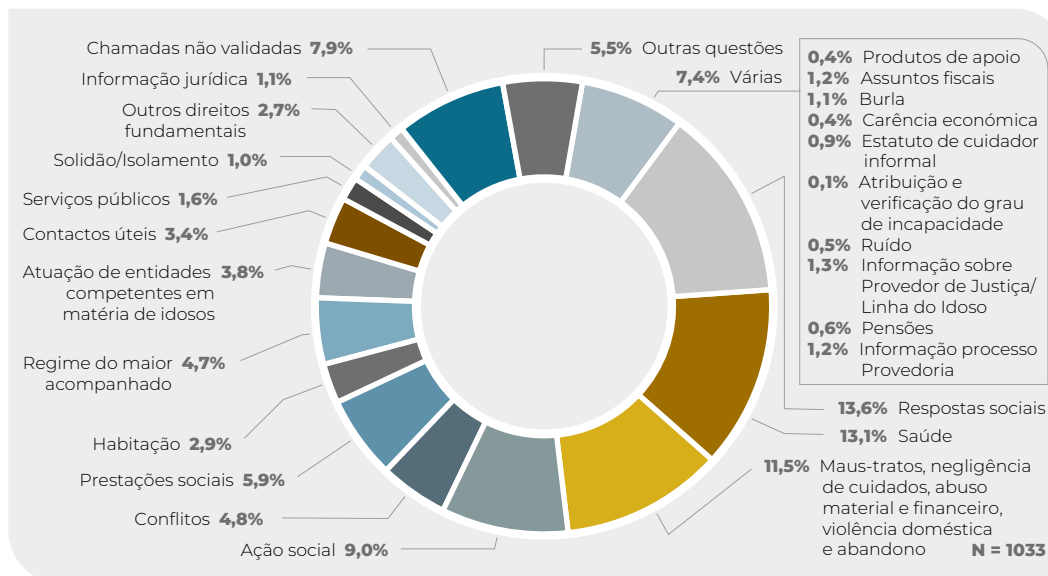


Gráfico 26

LINHA DO CIDADÃO COM DEFICIÊNCIA: TEMAS DAS CHAMADAS

