



PROVEDOR DE JUSTIÇA

INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

RELATÓRIO À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
2021

Relatório à Assembleia da República – 2021

Edição – Provedor de Justiça

Revisão – Divisão de Documentação

Design – Lagesdesign

Fotografia – Gerardo Santos / Global Imagens

Tiragem – 200 exemplares

Depósito legal – 328808/11

ISSN – 0872-9263

Como contactar o Provedor de Justiça:

Rua do Pau de Bandeira, 7-9

1249-088 Lisboa | Portugal

Telefone: 213 92 66 00

Faxe: 21 396 12 43

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 2021.

Índice

INTRODUÇÃO	6
1. A ATIVIDADE DO PROVEDOR DE JUSTIÇA NA APRECIÇÃO DAS QUEIXAS	13
1.1. Estatísticas: algumas notas	14
1.2. Direitos ambientais, urbanísticos e culturais e serviços públicos essenciais	23
1.3. Direitos dos agentes económicos, dos contribuintes e dos consumidores	47
1.4. Direitos sociais	66
1.5. Direitos dos trabalhadores	86
1.6. Direitos à justiça e à segurança	102
1.7. Direitos, liberdades e garantias; saúde, educação e valorações de constitucionalidade	120
1.8. Região Autónoma dos Açores	137
1.9. Região Autónoma da Madeira	144
1.10. Recomendações e pedidos de fiscalização da constitucionalidade	152
2. A ATIVIDADE DO PROVEDOR DE JUSTIÇA NA PROMOÇÃO DE DIREITOS HUMANOS	157
2.1. Participação em conferências, colóquios e outros eventos	158
2.2. Programas e publicações em matéria de direitos humanos	159
2.3. Visitas e reuniões	160
2.4. N-CID — Núcleo da Criança, do Cidadão Idoso e da Pessoa com Deficiência	161
3. A ATIVIDADE INTERNACIONAL DO PROVEDOR DE JUSTIÇA	181
3.1. Interação com os sistemas internacional e europeu de direitos humanos	182
3.2. Participação em associações e redes internacionais de cooperação	184
3.3. Visitas e participação em reuniões e grupos de trabalho internacionais	186
4. GESTÃO DE RECURSOS	189
5. PRINCIPAIS SIGLAS E ABREVIATURAS	193

Introdução

1. Ombudsman

1.1. O termo *Ombudsman*, no idioma de que é originário, significa representante, delegado, comissário. É por este termo que são hoje em geral designadas certas instituições estaduais que, sobretudo a partir das décadas de sessenta e setenta do século passado, um pouco por todo o mundo se foram estabelecendo. Estas instituições têm a uni-las alguns traços essenciais. São órgãos do Estado. No entanto, os atos que praticam não comungam de nenhuma das características que identificam o agir estadual no exercício das funções legislativa, executiva ou judicial. Exercem poderes públicos, as mais das vezes previstos em textos constitucionais. No entanto, tais poderes têm a eficácia de meras recomendações porque lhes falta o valor jurídico cogente que é próprio dos atos das autoridades estaduais. São normalmente da responsabilidade de um único titular que é eleito por intermédio de deliberações parlamentares maioritariamente qualificadas. No entanto, a sua atuação pode ser tida como «contramaioritária», na exata medida em que deve desenvolver-se com total independência face à vontade da maioria que a legitimou.

Na Suécia do século XIX, onde se estabeleceu o primeiro *Ombudsman* histórico, todas estas características confluíam para a obtenção de uma finalidade bem precisa. O dito *Ombudsman* era então um comissário do Parlamento que auxiliava os Deputados na função de controlo e fiscalização das ações do executivo. Na expansão que a instituição teve, um pouco por todo o mundo, a partir da segunda metade do século XX, a esta função primacial veio a acrescer uma outra, correspondente ao consenso constitucional que então se ia formando: para além de ser um auxiliar do Parlamento no cumprimento estrito da função de controlo da Administração, o *Ombudsman* passou a ser também o defensor dos direitos fundamentais face à ação geral de todos os poderes políticos. A matriz essencial, porém, manteve-se a mesma. O *Ombudsman* existe para ser um representante do Estado na sociedade. Para agir no seio dela – destituído de poderes estaduais, e, portanto, em pé de igualdade com todos os demais agentes sociais –, escutando e observando o que de errado acontece para depois o comunicar, com independência e desassombro, à autoridade de onde provém. A partir dos anos sessenta e setenta do século passado o conteúdo do *erro* (sempre referido a ações ou omissões dos poderes públicos) foi adquirindo um espectro mais largo. Hoje, inclui práticas de má administração; atos ilegais; e lesão daqueles direitos que designamos por fundamentais por serem humanos.

1.2. Portugal adotou uma instituição com estas características pela mesma altura em que se deu a expansão a que atrás fiz referência. A decisão de instituir um *Ombudsman* nacional data de setembro de 1974 e foi tomada pelo Segundo Governo Provisório. O «Plano de Acção do Ministério da Justiça», então divulgado, propunha, a par da reforma judiciária em geral



**Maria Lúcia Amaral,
Provedora de Justiça**

(que incluía, *inter alia*, a reforma dos Tribunais do Trabalho, dos Tribunais Administrativos ou dos Tribunais de Menores) a ideia do Provedor de Justiça nos seguintes termos: *Instituição do Provedor de Justiça: Instituir-se-á entre nós o Ombudsman, que visará fundamentalmente assegurar a justiça e a legalidade da administração através de meios informais. Trata-se de uma inovação que satisfará indiscutivelmente os profundos anseios de justiça, extremamente económica no seu funcionamento e de resultados apreciáveis noutros países, quer pela fiscalização imediata, quer na preparação de reformas (v.g administração, prisões, polícias, corrupção, etc.)*¹.

Como se sabe, foi esta ideia, já velha de quarenta e oito anos, que a Constituição de 1976 recebeu. O Provedor de Justiça de Portugal, o *Ombudsman*, na versão que lhe foi dada pelo nosso direito constitucional e ordinário, tem, pois, aqui, neste preciso contexto, as suas raízes e o seu enquadramento.

1.3. Num país que se libertava de quase meio século de ditadura, no qual em matéria de *justiça* tudo ou quase tudo faltava, o que havia a fazer aparecia sumariado em agenda ciclópica. Por isso, desde a reforma do estatuto da magistratura judicial até à reforma da Procuradoria-Geral da República; desde a separação das carreiras das magistraturas judicial e do Ministério Público até à reestruturação do Estatuto do Advogado (por exemplo), tudo o «Plano de Acção do Ministério da Justiça» de setembro de 1974 contemplava como ação a empreender, como coisa a fazer. Não admira, por isso, que ao *Ombudsman* fosse dado o nome de «Provedor de Justiça» e, sobretudo, não admira que lhe fosse confiada a função de «assegurar a justiça e a legalidade da administração por meios informais». Face a uma administração que atuava com escassíssima garantia dos direitos dos cidadãos e face à ausência prática de uma justiça administrativa plena e independente, o Provedor de Justiça – à letra, aquele que provê à justiça que falta – aparecia como um remédio benfazejo

¹ *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 240, novembro, 1974, p. 24.

Introdução

e consensualmente indispensável. No entanto, deste enquadramento resultou uma marca genética da instituição que tarda em ser superada, e que hoje, meio século depois, não é a meu ver tão benfazeja quanto o era em 1974.

Refiro-me ao facto de, entre nós, o *Ombudsman* ter sido pensado e desejado não tanto como o representante do Estado na sociedade, não tanto como o auxiliar do Parlamento na função de garantia do «consenso constitucional», mas mais como uma *resposta à necessidade de conferir aos cidadãos um meio de proteção rápido, eficaz, informal, universal e gratuito* face à atuação de todas as autoridades administrativas, tidas no seu todo e tomadas em sentido amplo.

Neste ano de 2022 apresento à Assembleia da República o relatório das “atividades” que o Provedor desenvolveu durante o ano anterior. Faço-o em cumprimento da lei e numa lógica de natural «prestação de contas» perante o órgão que me legitimou para conduzir a instituição por que sou responsável. E é impressionante o primeiro dado que deste relatório naturalmente decorre. Mais uma vez, o número de solicitações que nos chegaram (21 259) e o número de queixas que deram origem a «processos abertos» (12 219) correspondem a novos recordes históricos: são os mais elevados desde o início da atividade do Provedor. Por outro lado, basta folhear o relatório para antever que as matérias sobre as quais incidiram os trabalhos empreendidos incluem todas as áreas da administração, no seu mais amplo sentido. O facto decorre da opção constitucional que foi tomada e que, na interpretação que dela faz a nossa jurisprudência, implica a proibição da existência de Provedores regionais e [ou] sectoriais. Finalmente, basta de novo interrogar os números para compreender o significado essencial de toda esta “atividade”. Mais de metade das queixas são resolvidas a contento do cidadão logo na instrução do processo; muitas outras, larguissimamente maioritárias, são solucionadas pela obtenção de resultado satisfatório em cada caso concreto, graças à tarefa de *mediação* que os serviços da Provedoria levam a cabo face às entidades visadas pela iniciativa cidadã.

Há fatores e causas que explicam todos estes números e que não podem deixar de ser saudados. Entre eles contar-se-ão, seguramente, não apenas a maior capacidade que têm hoje os cidadãos (nacionais e estrangeiros) para reagir perante atos ou omissões dos poderes públicos que entendam lesivos dos seus direitos ou interesses legítimos, como a maior facilidade com que o fazem, graças aos meios digitais que em muito contribuem para alargar as possibilidades de comunicação com uma instituição estadual que é de acesso universal, informal e gratuito. Por outro lado, que o *Ombudsman* funcione como instância de resolução alternativa de litígios em matéria jurídico-administrativa não é algo que em si mesmo comporte um dramático desvirtuamento do seu funcionamento. O problema surgirá, porém, se tal estado de coisas se continuar a expandir sem limites e de forma perversiva; e agravar-se-á, se tal expansão, pela sua magnitude, vier a comprometer o exercício das outras funções que ao *Ombudsman* são cometidas.

1.4. É minha convicção que o Provedor de Justiça está hoje perto de atingir limites que, a não serem evitados, trarão grande prejuízo para a instituição e para a comunidade que ela serve. E isto por duas razões fundamentais.

Em primeiro lugar, porque é praticamente *insustentável* a manutenção desta situação. Se o exponencial crescimento dos números [que relatei] não vier a ser contido, a partir de certa altura a instituição deixará pura e simplesmente de poder responder.

Em segundo lugar, mas não menos importante, porque me parece ser *indefensável*, no plano dos princípios, a complacência acrítica face a este estado de coisas.

Que o Provedor de Justiça sirva para compor litígios em casos concretos, dispensando a cada cidadão que se lhe dirija um meio informal, célere e eficaz de resolução de cada problema, é princípio cuja validade se não discute. Mas que a instituição faça dessa função o cerne largamente maioritário de toda a sua atividade, basicamente a ela se resumindo e nela se consumindo, é já algo que, no plano dos princípios, me parece inaceitável. Inaceitável, primeiro, porque contrário à própria ideia de *Ombudsman*; inaceitável, segundo, porque contrário ao estatuto constitucional que, entre nós, detém o Provedor de Justiça; inaceitável, terceiro, porque contrário às outras funções que, entretanto, o Direito Internacional e o Estado português lhe foram conferindo – a de ser Instituição Nacional de Direitos Humanos e a de atuar como Mecanismo de Prevenção [contra a tortura].

2. Estratégia para o próximo quadriénio.

Unir, reequilibrar, escolher.

2.1. Terminei o meu primeiro mandato como Provedora de Justiça a 2 de novembro de 2021. Iniciei o segundo, após eleição parlamentar, um mês depois, logo nos princípios de dezembro. Entretanto, a 6 de outubro foi publicado o Decreto-lei n.º 80/2021, que aprovou um novo modelo de organização dos serviços do Provedor de Justiça. Com a sua entrada em vigor desapareceu o anterior modelo, também definido por decreto-lei, mas datado dos inícios da década de noventa do século passado.

Fui dando conta, em introdução a relatórios antes apresentados à Assembleia da República, da absoluta necessidade que sentia da existência de uma nova Lei Orgânica (no sentido de instrumento ordenador do funcionamento interno da instituição) da Provedoria de Justiça. Subjacente a esta minha insistência estava o que me parecia ser uma ideia clara: para fazer face aos problemas que enfrentava, e que atrás enunciei, o *Ombudsman* de Portugal teria que se munir de outros instrumentos de trabalho e de adotar métodos de atuação diversos dos vigentes há trinta ou quarenta anos. Sempre me pareceu – e continuo fiel

Introdução

a este pensamento – que, para conter a evolução nefasta que se antevia [com o exponencial aumento do número de queixas], as medidas a tomar não teriam que incluir quaisquer acréscimos de meios ou de “recursos humanos”. Os definidos em 1993, em quadro já na altura assaz generoso, pareciam-me suficientes. Nenhuma especial preocupação de sobriedade orçamental ou financeira alimentava este meu ponto de vista. A sustentá-lo estava somente a convicção segundo a qual em lugar algum poderia o *Ombudsman* transformar-se em espessa estrutura burocrática de dimensões humanas sempre crescentes. A sua função de instituição ágil, próxima, que atua imersa na sociedade com as armas [ou a ausência delas] próprias de quem na sociedade vive, acabaria afinal por ser traída, se a ação se fizesse por intermédio de um órgão estadual de grandes e sempre crescentes dimensões. Assim, pensei, a instituição teria que enfrentar as dificuldades que a fustigavam recorrendo apenas a dois instrumentos: uma nova organização interna, por um lado, e uma estratégia adequada à sua condução, por outro.

A nova organização interna foi-nos conferida pelo Decreto-lei n.º 80/2021, de 6 de outubro.

A estratégia de condução da instituição defini-a eu, logo no início do meu segundo mandato em finais de 2021, como caminho a ser seguido ao longo dos próximos quatro anos e orientado em torno de três objetivos que me parecem ser essenciais. São eles: reforçar a unidade da instituição; reencontrar o equilíbrio no exercício das suas diferentes funções; induzi-la a eleger um modo de atuação que seja consentâneo com o lugar que lhe cabe no sistema da Constituição.

Unir, reequilibrar e escolher - eis, pois, a quanto se resume o que, creio, deve orientar o caminho a seguir.

2.2. Em primeiro lugar, *unir*.

Desde praticamente a sua origem que a instituição se organiza em diferentes «unidades», identificadas por especialidades técnico-jurídicas e dedicadas por isso, cada uma delas, a temas específicos. O relatório que agora apresento é ainda reflexo desta divisão: não encontramos nele uma sistematização por *assuntos*, hierarquizados de acordo com a sua objetiva relevância, mas antes uma organização de temas feita em função das «unidades» de que provêm. É minha intenção combater estes emparcelamentos excessivos, muitas das vezes com excessiva especialização – e com deficiente comunicação entre si –, de modo a que a ação da Provedoria possa ser exercida e conduzida no seu conjunto e como tal vista e compreendida. E, sobretudo, de modo a que os temas e problemas possam ser relatados tendo apenas em conta o grau de interesse comunitário que lhes deva ser reconhecido e não como decorrência de irrelevantes opções de organização interna.

Em segundo lugar, *reequilibrar*.

A função que a Provedoria exerce enquanto instância de mediação em concretos conflitos jurídico-administrativos não pode, naturalmente, deixar de continuar a ser cumprida. Mas nem o estatuto constitucional do Provedor de Justiça consente que a instituição se resuma (ou se consuma) nessa tarefa de resolução de casos concretos, nem a sua credenciação [internacional] como Instituição Nacional de Direitos Humanos autoriza semelhante redução. Há por isso que procurar reequilibrar as duas dimensões da atividade do *Ombudsman*, que não existe só para remediar, pontualmente, os males individuais que chegam ao seu conhecimento, mas também e sobretudo para ter uma voz relevante na identificação das disfunções de sistema que as queixas individuais permitem revelar. Um Provedor que esteja apenas ao serviço de quem a ele se queixa, e que se contente em remediar agravos isolados, não serve a comunidade. Servirá a quem a ele tiver acesso; mas não contribuirá em nada para *prevenir e reparar injustiças* (artigo 23.º da Constituição) se a sua ação se mostrar desituída de alcance comunitário.

Em terceiro lugar, *escolher*.

Na sua dimensão estrita de “mediador” jurídico-administrativo o Provedor faz o mesmo que os demais agentes do sistema de justiça fazem. Resolve conflitos. Compõe litígios. Pacifica a sociedade. Porém, num ponto fundamentalíssimo se distingue ele dos demais agentes do sistema de justiça. Estes últimos, pela sua própria condição, não escolhem o que fazer: só respondem ao que lhes é perguntado, nunca decidem para além do que lhes é pedido e não definem para si próprios nenhuma *política*, nenhum curso de ação. O Provedor, pelo contrário, pode agir de *motu proprio*, pode decidir para além do que lhe é pedido e pode conduzir a instituição de que é titular de modo a que ela enverede por um certo e determinado curso de ação, com rejeição consciente de outras possibilidades.

Um órgão de justiça *informal* ao qual todos podem aceder sem quaisquer custos deve ser conduzido de forma a dar preferência a quem dele efetivamente mais precise. Uma instituição à qual a Constituição confere um lugar particular no sistema de proteção dos direitos fundamentais deve ser conduzida de forma a que a sua ação se conforme com a importância que o sistema constitucional lhe confere. Uma autoridade do Estado português que foi escolhida como “entidade parceira” pelos atores relevantes do sistema internacional de direitos humanos deve ser conduzida de forma a que a dimensão da sua ação “doméstica” se conforme com a dimensão dos compromissos internacionais que, neste domínio, a República assumiu.

No entanto, nenhuma destas exigências será satisfeita se se mantiver a atitude passiva de aceitação e receção de todas e quaisquer queixas que a atuação administrativa – na sua mais

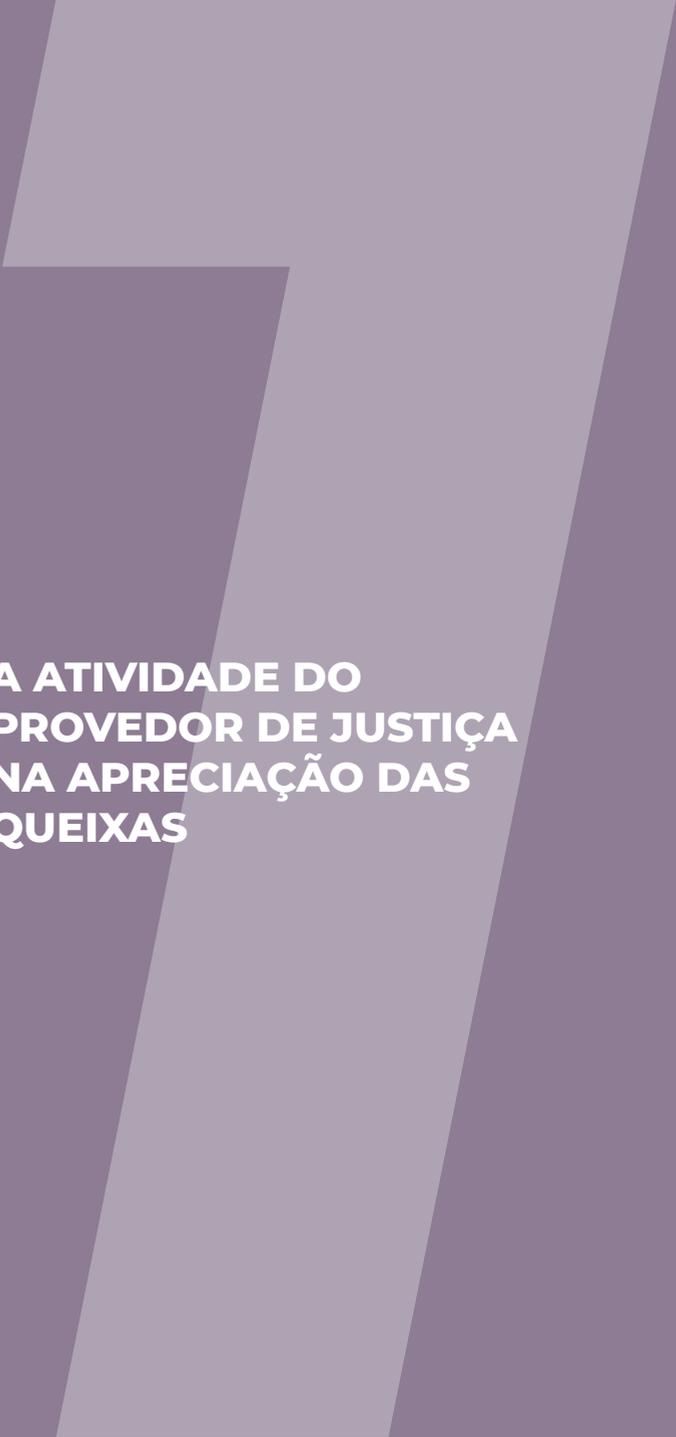
Introdução

lata aceção – puder vir a desencadear. A disposição para o recebimento sem limites poderá ter feito sentido em 1974, quando ainda não tínhamos construído um edifício administrativo suficientemente munido de mecanismos internos de fiscalização e controlo e quando ainda não tínhamos confiado a entidades independentes a função de regulação de sectores públicos essenciais. Quase meio século depois já se não justifica esta disposição para o recebimento sem limites. Por isso, ao invés de tudo receber e a tudo responder – frequentemente dando atenção a problemas e questões que, pela sua dimensão e natureza, deveriam ser resolvidas pelas entidades fiscalizadoras de cada sector – a Provedoria terá que progressivamente ir seleccionando os seus campos de intervenção, devolvendo responsabilidades às instâncias de controlo e fiscalização que em cada área sectorial existam.

2.3. Estou convicta de que os novos meios de organização interna da Provedoria, que o Decreto-lei n.º 80/2021 definiu, serão instrumentos preciosos para a consecução destes objetivos que acabei de enunciar. Entre eles contam-se, por exemplo, a instituição de uma unidade de triagem que levará a cabo a indispensável seleção de tudo quanto for chegando, ou a instituição de um gabinete de estudos e projetos que levará a cabo a investigação necessária para fundamentar os meios de intervenção sistémica que o Provedor tem à sua disposição.

Ciente estou, também, de que o caminho que assim se perfila não é isento de riscos. O erro na avaliação das diferentes possibilidades de intervenção, e na escolha daquela que for a final adotada, será porventura o mais grave de todos. Conto, no entanto, com um auxílio de peso. A prestação de contas à Assembleia da República, a cada ano repetida, ajudará por certo à correção dos desvios de rota que eventualmente venham a surgir ao longo do caminho que agora se inicia.

Maria Lúcia Amaral
Provedora de Justiça

A large, light purple, stylized number '7' graphic is positioned in the background, tilted slightly to the right. It has a thick, blocky appearance with a slight shadow effect.

**A ATIVIDADE DO
PROVEDOR DE JUSTIÇA
NA APRECIÇÃO DAS
QUEIXAS**

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

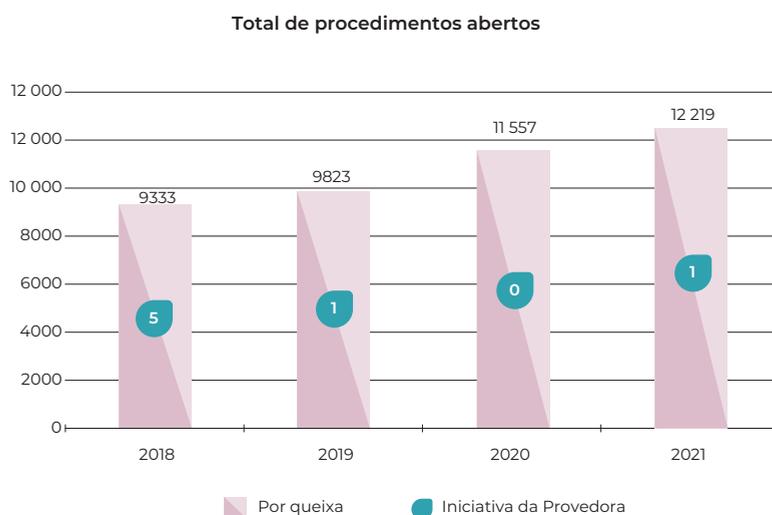
1.1. Estatísticas: algumas notas

[Números gerais]

O ano de 2021 registou um novo aumento das solicitações, o maior registado nos 46 anos de existência do Provedor de Justiça, uma vez que foi recebido um total de 21 259 pedidos, onde se incluem 2 865 chamadas recebidas nas linhas telefónicas especialmente dedicadas a crianças, idosos e pessoas com deficiência (N-CID).

De entre as exposições recebidas, 12 219 foram consideradas queixa, com consequente abertura de procedimento. Significa isto que se assistiu, face ao ano anterior, a um aumento de 6% do volume de queixas e se tivermos por base o ano de 2017, primeiro do mandato ora findo, um aumento de 57%.

GRÁFICO I



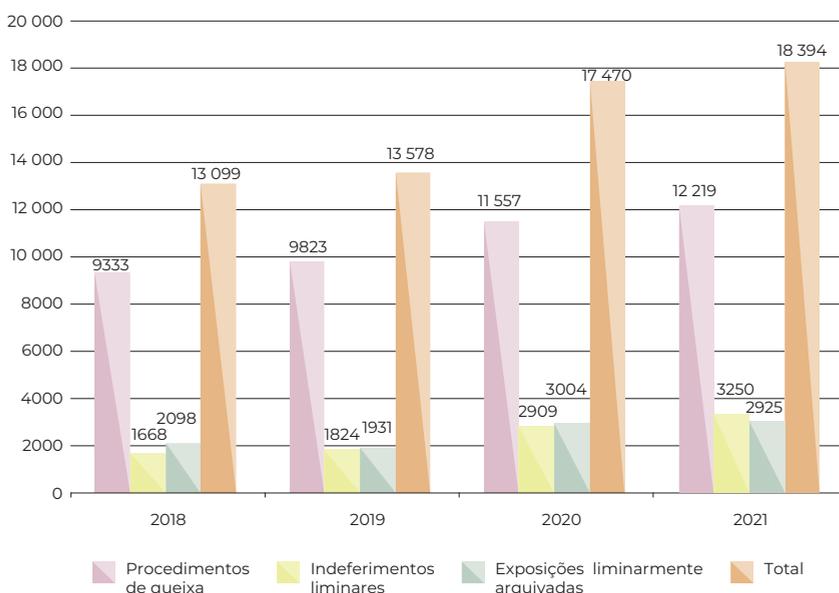
Também nas queixas que foram objeto de indeferimento liminar verificou-se a mesma tendência de crescimento, que correspondeu a mais 12% face ao ano anterior. No que se refere às exposições liminarmente arquivadas, pelo contrário, ocorreu uma diminuição de 2%.

Uma vez mais, sublinha-se que os casos de indeferimento liminar resultam maioritariamente da prematuridade da queixa.

Há ainda a registar a abertura de um procedimento por iniciativa própria da Provedora de Justiça.

GRÁFICO II

Queixas admitidas, indeferidas liminarmente e exposições liminarmente arquivadas



[Queixosos e mecanismos de apresentação de queixa]

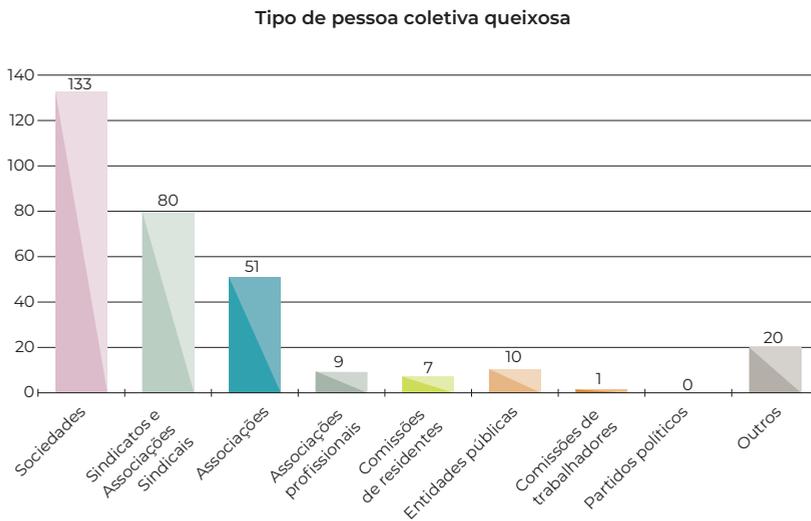
As queixas que deram origem a procedimento foram apresentadas em 97% dos casos por pessoas singulares, em linha com a realidade observada em anos anteriores², tendo aqui ocorrido uma inversão das proporções relativas, uma vez que as queixas foram maioritariamente apresentadas pelo género feminino.

No que se refere às queixas apresentadas por pessoas coletivas, que desceram globalmente em cerca de 10%, há a sublinhar a tendência continuada de crescimento quanto às sociedades (7% em 2021, somando ao crescimento de 12% no ano anterior) e a descida

² As queixas apresentadas por pessoas coletivas, todavia, desceram em número absoluto, de 349 para 311 casos.

significativa nas queixas apresentadas por sindicatos (menos 27%)³. As variações nas demais categorias correspondem a um número reduzido de casos.

GRÁFICO III



Atendendo ao modo de apresentação de queixa, permanece a preferência pelo uso de meios eletrónicos, agora representando 88% do total de queixas face a 87% no ano transato⁴. No que respeita ao atendimento presencial, apesar de se terem verificado menos restrições do que em 2020, o recurso a esta via continua a não ser muito significativo. Simultaneamente, notou-se uma quebra, embora menos acentuada, nas queixas apresentadas por via postal.

QUADRO 1

NÚMERO DE PROCEDIMENTOS ABERTOS	
Por queixa postal	1222
Por queixa verbal/presencial	209
Por queixa por via eletrónica	10 788
Total de procedimentos abertos	12 219

³ Representando aumento de 88% e 53% respetivamente.

⁴ A utilização do formulário disponibilizado na página institucional aumentou, em termos absolutos como proporcionais, representando quase 60% do total de queixas por via eletrónica.

[Movimentos processuais]

O número total de procedimentos trabalhados durante 2021 quase alcançou as vinte mil unidades, tratando-se assim do quinto ano consecutivo de crescimento acentuado. Isto significa que, sendo este número superior a 10% ao verificado em 2019, a comparação com 2016 revela um crescimento de 86% face a 2021.

QUADRO 2

NÚMERO DE PROCEDIMENTOS EM INSTRUÇÃO	
Procedimentos que transitaram de 2014	26
Procedimentos que transitaram de 2015	56
Procedimentos que transitaram de 2016	115
Procedimentos que transitaram de 2017	394
Procedimentos que transitaram de 2018	854
Procedimentos que transitaram de 2019	1584
Procedimentos que transitaram de 2020	4109
Soma dos procedimentos anteriores a 2021	7138
Procedimentos abertos em 2021	12 220
Total de procedimentos em instrução	19 358

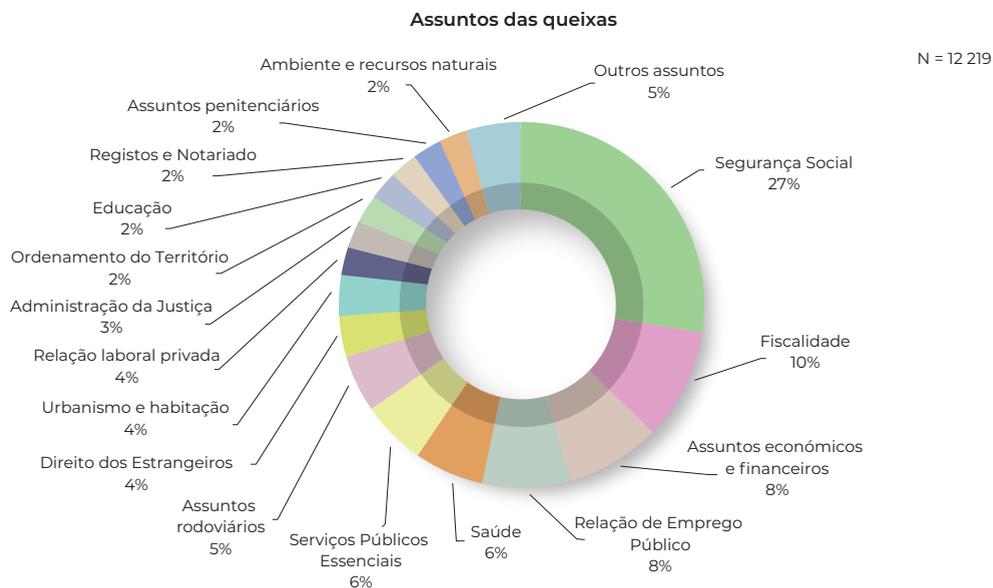
[Assuntos das queixas]

Quanto aos assuntos objeto de queixa, manteve-se a tendência de descida no que se refere ao peso relativo da Segurança Social (de 30% para 27%), o mesmo se verificando nas queixas sobre a Fiscalidade (de 13% para 10% do total). A Relação de Emprego Público, mantendo embora a mesma proporção do ano anterior, foi superada pelas questões levantadas em matéria Económico-Financeira, esta evidenciando forte crescimento (subindo de 5% para 8%). No que se refere às queixas sobre Saúde (32%), também se assistiu a um crescimento acentuado (+ 183).

Em termos absolutos, as subidas mais pronunciadas registaram-se nas matérias relativas a Assuntos Económico-Financeiros e Saúde, bem como nos Assuntos Rodoviários e nos Registos e Notariado. Os decréscimos absolutos mais significativos ocorreram na Fiscalidade e na Relação Laboral Privada.

O conjunto das queixas que incidiram sobre Segurança Social, Fiscalidade e Relação de Emprego Público representou 43% do total de solicitações, o que vai de encontro à referida diminuição, uma vez que esta parcela representava, em 2020, 51% do total das queixas e, em 2019, 57% das solicitações.

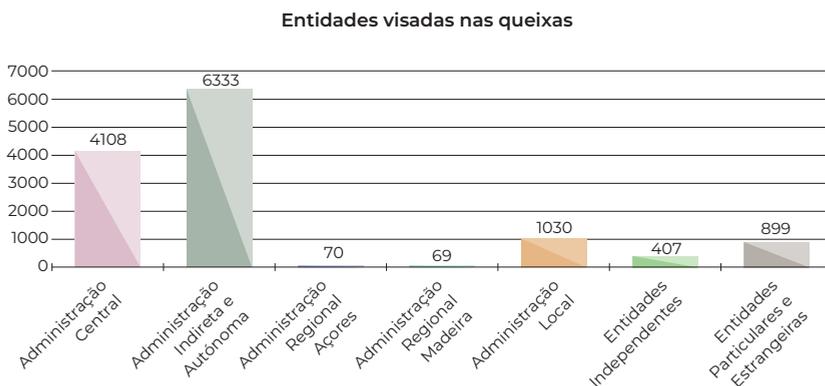
GRÁFICO IV



[Entidades visadas]

A análise das queixas por categoria de entidade visada confirma, em linha com a evolução dos assuntos mais tratados, a tendência de quebra do peso relativo da Administração Indireta e Autónoma⁵, em 2021 representando 49% do total, isto é menos dois pontos percentuais do que no ano anterior e cinco pontos menos do que em 2019.

GRÁFICO V



⁵ Na sua quase totalidade dizendo respeito a institutos públicos e entidades empresariais.

No que se refere à Administração Central, ocorreu um novo aumento do peso das queixas, em 2021 representando 32% do total, comparando com 29% no ano anterior e 24% em 2019.

Embora com valores absolutos relativamente reduzidos, assinala-se o aumento das queixas visando a Administração Regional dos Açores (mais 13%) e a Administração Regional da Madeira (mais 19%).

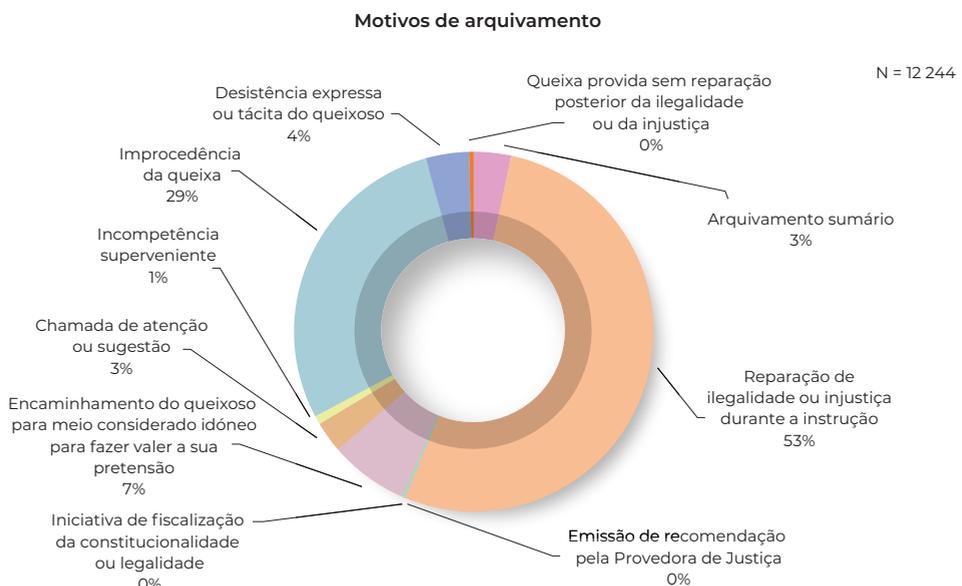
[Arquivamento – Motivos – e tempo de resposta]

O número de procedimentos arquivados, à semelhança do que aconteceu com os abertos, representou o valor mais alto de sempre, que correspondeu a 12 244 procedimentos. Este número superou os 10 460 arquivados em 2020, bem como aqueles que seguiram o mesmo destino em 2019, em número de 8 763.

Note-se assim que, pela primeira vez desde 2016 e segunda nos últimos dez anos, o número de procedimentos arquivados superou os abertos, assim se diminuindo o número de pendências.

Quanto aos motivos de arquivamento, importa referir que o número de casos adequadamente resolvidos durante a instrução cresceu na mesma proporção do número geral de arquivamentos, o que denota a manutenção de uma taxa de resolução positiva. Depois, verificou-se uma descida da proporção de situações de encaminhamento (de 10% para 7%), bem como uma ligeira subida, em um ponto percentual, das situações de improcedência da queixa. Quanto ao número de casos em que se não conseguiu resolver adequadamente situações merecedoras de correção, houve igualmente uma descida (decréscimo de 19%).

GRÁFICO VI

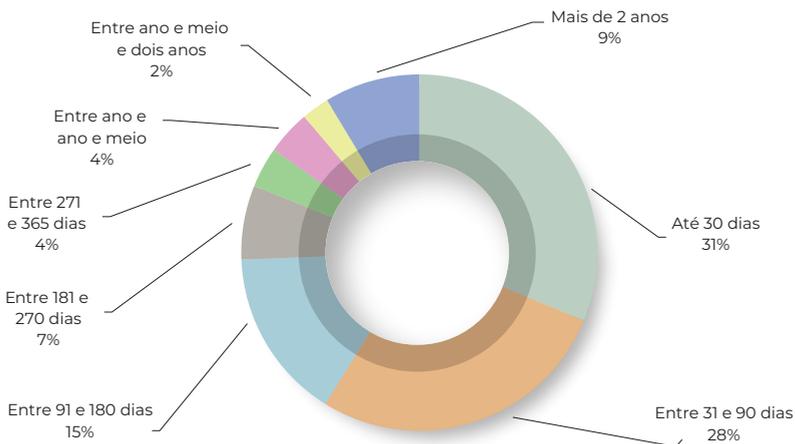


No que se refere à duração dos procedimentos arquivados, 59% dos casos foram terminados em menos de 90 dias. Se considerarmos o limite máximo de 30 dias, o mesmo foi cumprido em 31% do total de procedimentos arquivados. Já se tomarmos como horizonte o máximo os 12 meses posteriores à abertura do procedimento, verifica-se o cumprimento deste critério em 85% dos procedimentos arquivados, o que representa face ao ano anterior uma ligeira quebra de três pontos percentuais, reflexo da recuperação de situações mais antigas.

Podendo verificar-se agora a duração dos procedimentos abertos em 2020, 82% foi arquivado em menos de doze meses, o que compara com 84% em 2019 e 81% em 2018.

GRÁFICO VII

Duração dos procedimentos arquivados em 2021



[Saldo processual]

Arquivados

Como acima se assinalou, pela segunda vez nos últimos dez anos foi possível arquivar mais procedimentos do que aqueles que foram abertos, isto num cenário de forte crescimento do número de queixas. Assim, como foi possível arquivar 12 244 procedimentos em 2021, verificou-se um crescimento de mais 7 casos por dia útil face a 2020, não se afastando

do ocorrido no ano anterior. Ainda quanto aos procedimentos organizados em 2021, 8 359 foram arquivados nesse mesmo ano civil, o que corresponde a 68% dos procedimentos abertos.

QUADRO 3

SALDO DOS PROCEDIMENTOS PENDENTES E ARQUIVADOS

Procedimentos arquivados	Procedimentos transitados de anos anteriores	Procedimentos arquivados em 2021	Remanescente
Que transitaram de 2014	26	2	24
Que transitaram de 2015	56	22	34
Que transitaram de 2016	115	57	58
Que transitaram de 2017	394	244	150
Que transitaram de 2018	854	404	450
Que transitaram de 2019	1584	590	994
Que transitaram de 2020	4109	2566	1543
Total	7138	3885	3253

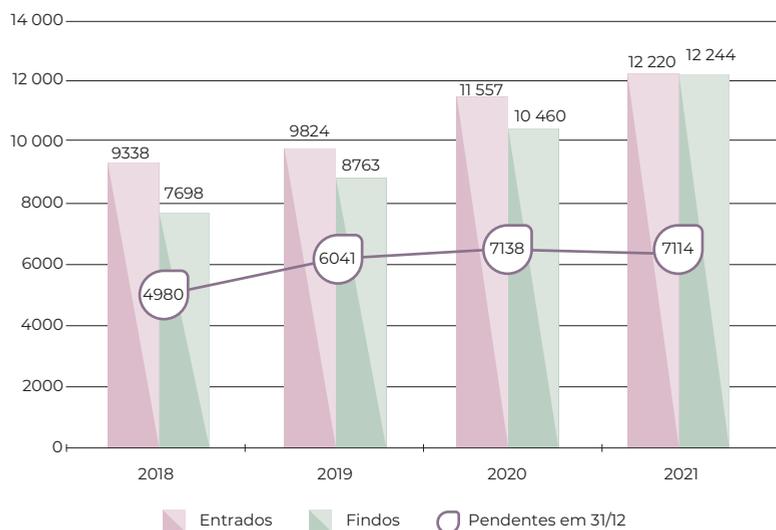
Pendentes

Tendo o número de procedimentos arquivados superado o número de abertos, ocorreu uma descida no total de procedimentos pendentes em 31 de dezembro, em 24 unidades. Nos anos anteriores, embora não se alcançasse esta redução, era já visível a tendência de aproximação entre números, permitindo então esperar que, muito proximamente, se conseguisse começar a descer o número de pendências⁶, o que se concretizou em 2021 e se espera que seja aprofundado.

⁶ O crescimento das pendências foi, em 2018, 2019 e 2020, respetivamente de 49%, 21% e 18%.

GRÁFICO VIII

Procedimentos entrados, findos e pendentes em 31 de dezembro



[Evolução das queixas no território]

O uso cada vez mais frequente da via eletrónica para apresentação de queixa torna difícil identificar a proveniência geográfica⁷, mesmo assim foi possível concluir que, tal como sucedido no ano anterior, apenas Lisboa (13,62) e Setúbal (9,67) apresentam valores superiores à média nacional, aproximando-se daqueles a Região Autónoma da Madeira (8,10). Já os casos com valores relativos inferiores, que são cinco, continuam a exibir a marca da interioridade, sendo, por ordem decrescente, os distritos de Viseu (4,49), Guarda (4,34), Beja (4,29), Vila Real (4,14) e Bragança (3,58). Esta lista praticamente repete a de 2020, com a inclusão de Bragança e a saída do distrito de Castelo Branco.

Por sua vez, o número de queixas oriundas do estrangeiro, prosseguindo a tendência recente, aumentou muito significativamente, de 174 para 410 casos, o que corresponde a um crescimento de 133%⁸. Neste contexto, note-se que os casos provenientes da União Europeia aumentaram⁹ e que os chegados da Lusofonia diminuiram¹⁰. Por si só, as queixas provin-

⁷ 27% dos casos em 2021, comparando com 30% em 2020.

⁸ Quase metade oriunda do Reino Unido, França e Brasil.

⁹ Representando 44% do total. A proporção indicada no Relatório de 2020 (48%) tem de ser corrigida à luz da saída do Reino Unido da União Europeia, ocorrida no final daquele ano. Sendo o Reino Unido, em 2021, o país de onde proveio maior número de queixas, a considerar-se o mesmo integrado na União para efeitos comparativos, teríamos em 2021 uma proporção de 62% do total de queixas oriundas do estrangeiro.

¹⁰ 17% em 2021, comparando com 30% no ano anterior.

das da União Europeia somaram número idêntico ao total de queixas que em 2020 foram recebidas do estrangeiro. Parece ainda ocorrer maior diversificação nas origens face ao ano anterior, agora existindo registo de queixosos residentes em 43 países.

QUADRO 4

QUEIXAS EM FUNÇÃO DA POPULAÇÃO – OS CINCO MAIORES VALORES

	2017	2018	2019	2020	2021
1.º	Viana do Castelo	Lisboa	Lisboa	Lisboa	Lisboa
2.º	Lisboa	Viana do Castelo	Setúbal	Setúbal	Setúbal
3.º	Setúbal	Setúbal	Porto	Porto	Madeira
4.º	Coimbra	Porto	Madeira	Faro	Porto
5.º	Madeira	Coimbra	Faro	Coimbra	Coimbra

1.2. Direitos ambientais, urbanísticos e culturais e serviços públicos essenciais

[Enquadramento Geral]

No ano de 2021, a unidade temática que se ocupa dos direitos ambientais, urbanísticos e culturais, e dos serviços públicos essenciais, recebeu 1668 queixas, que correspondem a 13,6% do total de reclamações dirigidas ao Provedor de Justiça naquele período. É de evidenciar um ligeiro crescimento do número de queixas relativamente ao ano anterior (perto de 4,5%) e também um aumento dos processos concluídos (7,8%), que ascenderam a 1740, em números absolutos. Portanto, foi possível arquivar um número de processos superior aos abertos, o que garantiu que a pendência da área não se agravasse.

Numa primeira leitura, os números mostram que se acentuou a importância do tema *habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos*. Com efeito, em termos gerais, pode-se afirmar que cerca de 60% dos processos tratados por esta unidade temática estiveram relacionados com uma das dimensões do direito à habitação, ou seja, resultaram de queixas sobre habitação social, sobre apoios à habitação e áreas urbanas de génese ilegal (138), obras (225) ou serviços públicos essenciais (677), sendo que estas últimas se referem quase sempre a utilidades relacionadas com o domicílio.

Um quinto das queixas recebidas na unidade temática em 2021 refere-se a questões relacionadas com a COVID-19. Foram 166 processos que tiveram tratamento urgente.

Dentro das seis grandes áreas de intervenção desta unidade temática, a distribuição das queixas recebidas foi a seguinte:

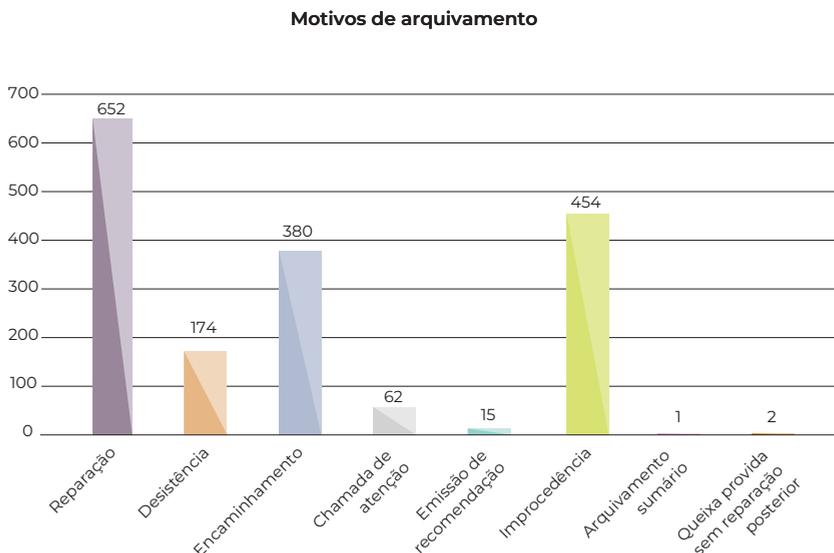
QUADRO 5

UNIDADE TEMÁTICA 1	
Urbanismo e habitação	434
Obras de edificação	142
Utilização das edificações	55
Loteamentos e obras de urbanização	16
Conservação e reabilitação de edifícios	13
Áreas urbanas de génese ilegal	7
Projetos das especialidades e ligação a redes públicas	10
Habitação social e apoios à habitação	131
Arrendamento urbano particular	7
Propriedade horizontal	2
Qualificações profissionais	0
Outras questões de urbanismo e habitação	51
Ambiente e recursos naturais	174
Água	0
Solo e subsolo	2
Ruído	105
Floresta	20
Fauna	1
Qualidade do ar	8
Radiações	1
Salubridade	3
Paisagem e luminosidade	1
Gestão de resíduos e efluentes	25
Produtos inflamáveis, tóxicos ou explosivos	6
Outras questões de ambiente	2
Ordenamento do território	292
Geral	17
Instrumentos de gestão territorial	7
Regimes territoriais especiais (restrições de interesse público)	3
Avaliação de impacte ambiental	7
Execução de obras públicas	0
Domínio público	230

Infraestruturas, equipamento e tráfego urbano	125
Infraestruturas rodoviárias	80
Domínio público hídrico e infraestruturas portuárias	13
Zonas verdes	3
Cemitérios	8
Infraestruturas aeroportuárias	0
Expropriações por utilidade pública	13
Servidões administrativas	28
Outros	3
Baldios	1
Cultura	19
Património arquitetónico e arqueológico	9
Museus, Arquivos e Bibliotecas	5
Artes e espetáculos	3
Direitos de autor e direitos conexos	2
Património móvel e imaterial	0
Lazeres	71
Caça e pesca lúdica	12
Turismo	9
Jogo	5
Animais de companhia	15
Náutica e aeronáutica de recreio	6
Diversões	4
Desporto	20
Serviços públicos essenciais	677
Água	72
Correios	110
Eletricidade	148
Gás	9
Internet	11
Resíduos e saneamento	21
Telefone fixo	6
Telefone móvel	22
Pacotes de serviços de comunicações eletrónicas	271
Televisão	2
Outros assuntos	3
Total de processos abertos	1668

Os motivos de arquivamento dos processos concluídos foram os seguintes:

GRÁFICO IX



Em 39% das situações (652 processos) foi possível alcançar a solução pretendida pelos queixosos, sendo importante referir que as desistências expressas ou a falta de resposta podem igualmente advir da resolução dos problemas na pendência da instrução. Em suma, admite-se que perto de metade dos processos foram arquivados por ter sido solucionado o motivo que levou à apresentação da queixa.

Em quase 23% dos casos (380 processos) encaminharam-se os queixosos para a entidade que, no caso concreto, se considerou mais adequada para resolver a questão reclamada, prosseguindo a prática de privilegiar a utilização dos mecanismos legalmente previstos para a resolução dos conflitos de consumo, designadamente, o livro de reclamações em formato eletrónico e a arbitragem obrigatória. Uma prática que não obsta ao tratamento, e com prioridade, de todos os casos que envolvam pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade.

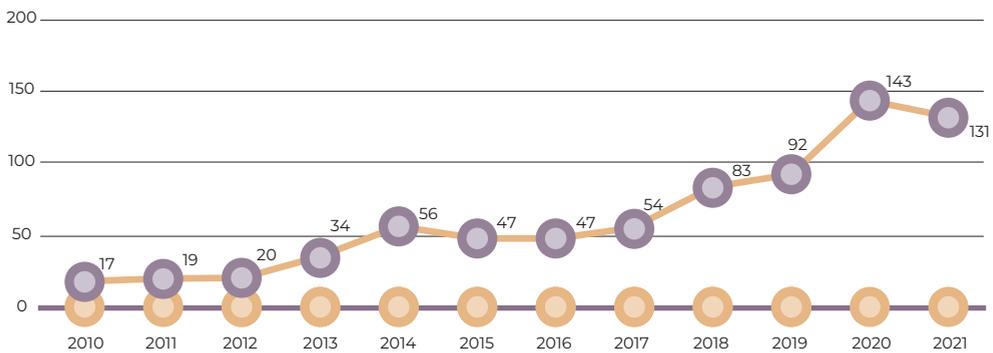
[Habitação]

O número de queixas sobre o direito à habitação mantém-se muito significativo (131 solicitações), ainda que tenha sofrido um ligeiro decréscimo comparativamente a 2020. A grande maioria das reclamações incidiu em pedidos de atribuição de habitação social apresentados

aos municípios ou ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU). É frequente o recebimento de queixas apresentadas por cidadãos cujos agregados familiares integram menores e pessoas com problemas de saúde, não dispendo de rendimentos suficientes para custear um arrendamento no mercado privado.

GRÁFICO X

Evolução das queixas sobre habitação social e apoios à habitação



Observa-se, ainda, algum agravamento das circunstâncias que justificam os pedidos: não raras vezes, a intervenção da Provedoria de Justiça acontece em situações limite, como a iminência de despejo ou de situação de sem-abrigo. A este propósito, testemunhou-se a extrema vulnerabilidade em que se encontram os ex-reclusos sem alternativa habitacional¹¹. Numa queixa apresentada por um cidadão saído de estabelecimento prisional em liberdade condicional, mas que pernoitava num abrigo, foi possível constatar que já existiam soluções práticas para responder a estas necessidades, mas tardava a respetiva concretização. A este propósito, fez-se um apelo à Câmara Municipal do Porto e à Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais para que concertassem atuações e procedessem à implementação do Programa Apoiar para (Re)Inserir, criado em 2019, com vista à disponibilização de casas municipais a ex-reclusos residentes na área do Porto. As respostas foram positivas.

Também o estado de conservação do parque habitacional público motivou a apresentação de queixas, notando-se, não só que as entidades gestoras se deparam com falta de verbas, como também que a complexidade e a morosidade dos procedimentos legalmente previstos para a execução de obras inviabilizam muitas vezes a resolução em tempo útil das anomalias detetadas. Talvez por isso, a falta de condições dos fogos de habitação social é um

¹¹ A situação dos reclusos libertados em resultado da aplicação das medidas de controlo e prevenção do contágio pelo coronavírus no meio prisional, e que ficaram em situação de sem-abrigo, foi um dos temas tratados nos Cadernos da Pandemia, particularmente naquele que trata de 'Os sem-abrigo'. (http://www.provedor-jus.pt/documentos/sem_abrigo_c2_2021.pdf).

dos principais motivos invocados nos pedidos de transferência apresentados às entidades gestoras, a par dos conflitos de vizinhança.

[Apoios ao arrendamento no âmbito da COVID-19]

Ao longo de 2021, continuaram a ser recebidos pedidos de intervenção junto do IHRU a respeito dos atrasos verificados na decisão de pedidos apresentados ao abrigo do regime excecional criado para as situações de mora no pagamento das rendas habitacionais e não habitacionais, no âmbito da pandemia (Lei n.º 4-C/2020, de 6 de abril). Por vezes, os atrasos remetem também para a identificação de outros problemas. Veja-se o caso de uma residente no concelho da Maia que, para além de não obter resposta ao pedido de prorrogação de concessão do apoio apresentado, estava impedida de aceder a um subsídio municipal ao arrendamento, exatamente em virtude do processo permanecer em apreciação no IHRU. Paralelamente, a maioria das queixas deu conta de uma verdadeira impossibilidade de contacto para a obtenção de informações sobre os respetivos pedidos, facto confirmado na instrução dos processos.

O alargamento das competências do IHRU poderá não ter sido acompanhado da dotação dos meios ou da reorganização dos serviços indispensáveis ao cabal desempenho das novas funções. Considerando a premência que o problema assumiu na conjuntura económica e social provocada pela crise pandémica, em especial para aqueles que se encontravam sujeitos a condições mais precárias, sinalizaram-se os problemas à Secretaria de Estado da Habitação.

Também foram recebidos pedidos de intervenção relativamente aos instrumentos criados para apoiar as pequenas e médias empresas dos sectores mais afetados pelas medidas de confinamento, designadamente o Programa Apoiar Rendas, desenhados com vista a garantir que os empresários conseguissem suportar os custos de funcionamento e mantivessem as atividades económicas. Tendo por objetivo o célere tratamento das queixas, bem como a adoção rápida de eventuais medidas de correção dos problemas suscitados pelos empresários, entendeu-se recensear as principais questões suscitadas e expô-las à Agência para a Competitividade e Inovação (IAPMEI), organismo responsável pelo acompanhamento do programa. Em suma, sinalizou-se o seguinte:

- i)* o indeferimento de pedidos formulados por empresas em nome individual, apesar de os critérios de elegibilidade de acesso ao programa “Apoiar Rendas” não preverem número mínimo de empregados;
- ii)* a exigência de que o contrato de arrendamento para fins não habitacionais estivesse comunicado no Portal das Finanças, quando tal condição não era obrigatória no caso dos senhorios com mais de 65 anos;
- iii)* a desconsideração da circunstância de determinadas empresas se terem visto na necessidade de celebrar (novos) contratos de arrendamento em locais onde o custo era menos oneroso, em face da redução das respetivas receitas;

- iv) impedimento da candidatura aos apoios por empresários que eram também pensionistas da Segurança Social, ainda que tivessem obrigações financeiras decorrentes da atividade empresarial; e
- v) a não inclusão dos titulares de contratos de cessão de exploração nos apoios previstos na Portaria n.º 15-B/2021, de 15 de janeiro, ainda que tivessem tido quebras substanciais de faturação.

Em sequência, o IAPMEI deu conta de terem sido promovidas alterações aos programas existentes de modo a abranger grande parte das preocupações manifestadas.

[Urbanismo e edificação]

A intervenção solicitada sobre questões urbanísticas e de construção é diversificada. Com efeito, não só é pedido que se averigue a salvaguarda dos interesses públicos urbanísticos por parte das entidades públicas, mas também se determinadas operações urbanísticas estão conformes com as regras legais e regulamentares aplicáveis, o que acontece nos casos em que os trabalhos provocam incómodos aos vizinhos por causa do uso licenciado, da diminuição da luminosidade, da escassez de arejamento, do desrespeito dos afastamentos legais e do mau estado de conservação dos edifícios. No cômputo geral, as queixas sobre estas matérias subiram 26% relativamente ao ano anterior.

A título ilustrativo de atrasos nos procedimentos administrativos, lembre-se o caso de um loteador que, desde a data da receção definitiva das obras de urbanização, no ano de 2016, via retida a caução que havia prestado como garantia da sua adequada execução, sendo que também se queixava da degradação das infraestruturas urbanísticas recebidas pela autarquia, por falta de obras de conservação. A situação ficou resolvida com a libertação da caução e com o comprometimento de que seriam melhoradas as condições do local por meio da intervenção das entidades a quem estava cometida a execução dos trabalhos em falta.

Por outro lado, continua a constituir motivo de queixa a questão relativa à demora verificada na execução pelas entidades públicas das operações materiais necessárias à reintegração da legalidade urbanística infringida e que se concluiu insuscetível de legalização. São processos naturalmente morosos, quer pela necessidade do cumprimento dos procedimentos garantísticos legalmente estabelecidos (como a audiência prévia ou a necessidade de obtenção de mandado judicial), quer porque a natural limitação de meios humanos e materiais não possibilita às entidades visadas acorrer a todas as situações, com a eficácia e a celeridade que os casos expostos justificariam. De todo o modo, é preocupante que a falta de reação das entidades competentes, em especial das câmaras municipais, possa contribuir para a proliferação de operações urbanísticas clandestinas. Esta situação ter-se-á agravado ainda mais por causa das contingências próprias que os serviços enfrentaram em consequência da pandemia da doença COVID-19, seja em resultado do confinamento e do isolamento, seja do regime de suspensão de prazos procedimentais decorrente das medidas adotadas neste mesmo âmbito.

Por sua vez, também é frequente receber-se queixas de moradores descontentes com a alteração do uso de frações autónomas, sem prévia deliberação da assembleia de condóminos. De facto, inúmeras atividades que são prosseguidas em edifícios em propriedade horizontal geram inconvenientes para os restantes condóminos, como por exemplo, as atividades desenvolvidas por estabelecimentos de restauração e bebidas, supermercados, mercearias e cabeleireiros. O problema, há muito identificado, resulta da circunstância do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, e da portaria que elenca os elementos instrutórios dos procedimentos previstos, não exigirem a apresentação de documento comprovativo de autorização dos condóminos para o licenciamento de alteração de uso pela câmara municipal. Por este motivo, entendeu-se, em 2007, dirigir à Secretaria de Estado do Ordenamento do Território uma recomendação¹².

No decurso de 2021, e por se considerar que o problema subsistia, reiterou-se junto do Governo a necessidade de ser ponderada alteração legislativa, particularmente para prevenir a conflituosidade e para salvaguardar os direitos ao descanso e ao sossego dos restantes condóminos, tendo a Secretária de Estado concordado com o interesse público subjacente à questão e dado conta de que, em articulação com as restantes áreas governativas competentes, estava a ser ponderada a alteração da referida portaria, no sentido de passar a ser exigida a anuência dos coproprietários sempre que esteja em causa uma alteração de uso de frações autónomas.

Finalmente, a garantia da participação procedimental dos interessados na tomada de decisões das entidades públicas, em matéria de uso do território, também justificou pedidos de intervenção, como sucedeu no caso da escolha da localização de uma sala de consumo assistido para toxicodependentes, ou no caso de uma operação urbanística de impacto expressivo a desenvolver no Alto do Restelo, em Lisboa. Nestas situações, as queixas incidiram essencialmente na contestação das soluções concretas aprovadas e na grande maioria das vezes na falta de informação/participação dos cidadãos.

[Acessibilidades]

A acessibilidade, pré-condição para que as pessoas vivam com independência e exerçam plenamente os seus direitos, é frequentemente associada ao meio físico. Todavia, há outras realidades que igualmente colocam em causa a participação e a igualdade das pessoas com deficiência, designadamente as comunicações e os serviços de transporte.

De todo o modo, as barreiras arquitetónicas continuam a ser o principal motivo de reclamações, seja por causa da dificuldade de circulação nos passeios, seja por falta de rampas e elevadores nos edifícios habitacionais, seja mesmo por impedimento de acesso a edifícios/serviços públicos.

A reação que as entidades demandadas têm relativamente à intervenção da Provedoria de Justiça varia. Nuns casos, é vista como uma oportunidade para o melhoramento do

¹² Recomendação n.º 6/B/2007 <https://www.provedor-jus.pt/documentos/regime-juridico-da-urbanizacao-e-da-edificacao-alteracao-do-uso-propriedade-horizontal-006-b-2007/>

espaço público, como aconteceu com a Câmara Municipal de Cascais, quando na sequência da colocação de uma paragem de autocarros foi interpelada a respeito do impedimento de circulação no passeio por quem utiliza uma cadeira de rodas, transporte carrinho de bebés ou circule com crianças pela mão. Noutros casos, observa-se alguma inflexibilidade, como sucedeu na execução de obras que provocaram a redução da largura dos passeios, em dissonância com os regulamentos municipais em vigor em Lisboa, facto que motivou uma chamada de atenção dirigida à Junta de Freguesia da Estrela.

Por vezes, o necessário é garantir que todas as alterações a concretizar possam, via de regra, ser precedidas de uma análise cuidada do impacto potencial e real nos destinatários, cujas experiências, sendo diferenciadoras, merecem ser atendidas.

Veja-se o caso da queixa apresentada por moradores da Baixa de Lisboa que estavam impedidos de circular de automóvel até às proximidades das respetivas habitações, mesmo para transportar pessoas idosas ou com mobilidade condicionada, uma vez que na rua onde residem apenas eram autorizadas operações de carga e descarga para os estabelecimentos comerciais. Ou a situação de uma pessoa com deficiência a quem era disponibilizado um espaço adaptado às suas necessidades para assistir a um concerto, mas que, por não poder circular autonomamente e depender de um acompanhante para todas as suas deslocações, estava obrigada a comprar dois bilhetes. Neste último caso, não se ignorando as dificuldades do sector, não se deixou de chamar a atenção da empresa promotora de espetáculos para as especiais necessidades das pessoas que não se podem deslocar sem um acompanhante e que, devido aos custos elevados aportados por estas limitações, se veem muitas vezes privadas de participar na vida cultural, reforçando-se a importância da aplicação do conceito de responsabilidade social empresarial (*corporate social responsibility*), de acordo com o qual as empresas devem ter práticas socialmente comprometidas.

[Desempenho energético]

O Programa de Apoio a Edifícios Mais Sustentáveis do Fundo Ambiental (1.ª fase) — que tinha como objetivo financiar medidas que promovessem a reabilitação, a descarbonização, a eficiência energética, a eficiência hídrica e a economia circular em edifícios, e que contribuíssem para a melhoria do seu desempenho energético e ambiental — motivou um invulgar volume de queixas.

Com efeito, o regulamento aplicável ao programa, Regulamento de Atribuição de Incentivos, aprovado pelo Despacho n.º 8745/2020, de 11 de setembro, previa que eram elegíveis os proprietários de edifícios de habitação e de frações autónomas construídos até ao final do ano de 2006. Por sua vez, as «Perguntas e Respostas», divulgadas pelo Fundo Ambiental no sítio eletrónico, referiam que eram elegíveis os imóveis cuja licença de habitação tivesse data anterior a 31 de dezembro de 2006. Face a esta discrepância, a questão foi sinalizada, tendo sido obtida a informação de que seria ponderada a alteração do regulamento para clarificar a questão. O Regulamento de atribuição de incentivos da 2.ª fase do Programa de Apoio a Edifícios Mais Sustentáveis (aprovado pelo Despacho n.º 6070-A/2021, de 28 de junho de

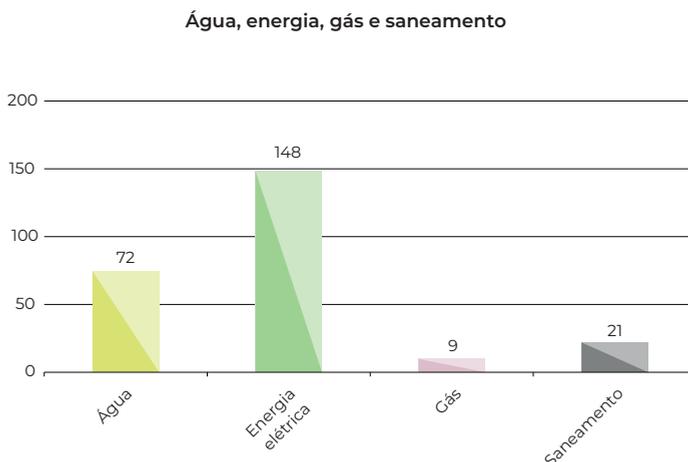
2021) já veio a prever que o programa de incentivos abrange edifícios de habitação existentes construídos e licenciados para habitação até 31 de dezembro de 2006, inclusive.

Os interessados também se queixaram de dificuldades na comunicação com os serviços, designadamente, dos atrasos na resposta aos pedidos de informação e às reclamações e, bem assim, das dificuldades no acesso ao atendimento telefónico. O Fundo Ambiental transmitiu estar a receber um elevado número de pedidos de informação. Em 3 meses haviam sido recebidas mais de 58 000 solicitações, o que tornou muito difícil responder a todas atempadamente. De todo o modo, não se deixou de assinalar junto do Fundo Ambiental que a falta de resposta aos pedidos de informação dos candidatos era preocupante, e chamar a atenção, em particular, para as situações em que a literacia digital dos candidatos é menor, uma vez que, decorrendo os procedimentos de candidatura *online*, alguns candidatos poderiam ficar prejudicados simplesmente por não disporem de competências digitais, ainda que as respetivas candidaturas fossem suscetíveis de cumprir todos os demais requisitos. Também foi sugerido que se ponderasse a criação de serviços de apoio/atendimento alternativos, de modo a obviar a incapacidade de resposta às solicitações recebidas e a tornar mais inclusivo o procedimento.

[Serviços públicos essenciais]

Conforme mencionado no último relatório, a crise pandémica e o dever geral de recolhimento domiciliário a ela associado revelaram a centralidade dos serviços públicos essenciais inerentes ao direito à habitação. De seguida, tratar-se-ão as queixas recebidas em matéria de água, energia elétrica, gás e saneamento, deixando para depois as comunicações eletrónicas e os serviços postais.

GRÁFICO XI



[Águas e resíduos]

Diminuiu, de 132 para 93, o número de queixas apresentadas sobre o fornecimento de água e a recolha/tratamento de águas residuais.

Em número não muito expressivo, continuam a ser apresentadas queixas relativas à ausência da ligação de habitações às redes públicas de água, sendo que a maior parte das reclamações incidiram sobre questões de faturação. Apresentando-se diferentes motivos de descontentamento, são recorrentes as queixas sobre a exigência de tarifas sem enquadramento em normas regulamentares, tal como sucedeu relativamente à tarifa de águas residuais cobrada pelos SIMAR de Loures/Odivelas.

A título ilustrativo refira-se uma queixa no contexto da qual foi possível apurar que o Regulamento dos Serviços de Abastecimento Público de Água, de Saneamento de Águas Residuais e de Gestão de Resíduos Urbanos de Penamacor estava a ser aplicado a serviços prestados antes da sua entrada em vigor. Na conclusão da instrução, não obstante a disponibilidade demonstrada e a cabal resolução de todas as situações reclamadas, sugeriu-se à câmara municipal que procedesse a um levantamento dos munícipes prejudicados pela aplicação retroativa do novo tarifário e que, em sequência, pudesse ser ponderada a devida compensação pela cobrança de valores em excesso.

[Energia elétrica e gás natural]

O número de processos relativos a energia elétrica e gás sofreu um aumento relevante comparativamente com o ano de 2020, sendo que a maioria das queixas está relacionada com o fornecimento de eletricidade. À semelhança do que sucedeu com a água e resíduos, também nesta matéria receberam-se pedidos de intervenção junto das empresas comercializadoras no que se refere à faturação, designadamente por causa do recurso a estimativas, mesmo quando as leituras foram atempadamente efetuadas/transmitidas.

Igualmente cresceram as queixas de proprietários de painéis fotovoltaicos, facto que estará relacionado com a aprovação do regime jurídico do autoconsumo de energia renovável e subseqüentes alterações de faturação nos locais de consumo com instalações de produção associadas. Apesar de os equipamentos de medição “inteligentes” estarem equipados para transmitir contagens em tempo real, também aqui as reclamações refletem o descontentamento dos autoconsumidores com a faturação por estimativa, assim como com a impossibilidade de acederem ao registo de leituras no contador e às contagens da energia consumida, produzida e injetada na rede.

As queixas sobre a atividade dos operadores das redes de distribuição de energia que asseguram o trânsito de eletricidade entre a rede nacional de transporte e os consumidores referem-se de um modo geral à demora na ligação das habitações à rede pública, à recusa de responsabilidades por danos provocados em aparelhos eletrodomésticos, devido a falhas no fornecimento ou picos de tensão, e a questões relacionadas com a manutenção/substituição dos equipamentos de medição de consumo e recolha de leituras.

Continuaram as queixas contra a Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG) a propósito da tarifa social de energia ou gás natural, seja por indeferimento do pedido, por demora na atribuição do benefício, ou mesmo por cessação injustificada da sua aplicação. Uma vez que, em 2020, já tinha sido sinalizado à DGEG a morosidade na implementação da nova funcionalidade, no sistema de informação da tarifa social, suscetível de permitir o recálculo do benefício junto da Autoridade Tributária e Aduaneira, sempre que se verifique alguma discrepância na informação do mecanismo de reconhecimento automático, dirigiu-se uma chamada de atenção ao Secretário de Estado Adjunto e da Energia.

Com efeito, existe um número significativo de queixas de beneficiários da tarifa social que reclamam a reposição/atribuição da tarifa social indevidamente retirada/não atribuída e verifica-se a dificuldade da aplicação retroativa da tarifa social em casos de discrepância na informação constante do mecanismo de reconhecimento automático. A DGEG tem vindo a informar que a funcionalidade se encontra em desenvolvimento, contudo, decorridos mais de três anos, a referida funcionalidade ainda não se encontra implementada e inúmeros cidadãos continuam a aguardar a atribuição retroativa do benefício.

Uma vez que esta demora é particularmente grave porque os beneficiários da tarifa social — que são totalmente alheios aos erros de cruzamento de informação que originaram os problemas — são clientes economicamente vulneráveis, que efetivamente carecem do desconto, chamou-se a atenção para a urgência da concretização da funcionalidade e da atribuição retroativa do benefício aos interessados.

Ainda assim, esta não foi a única preocupação transmitida ao Governo. Por um lado, assinalou-se o tratamento desigual que pode decorrer da definição de cliente economicamente vulnerável para efeitos de atribuição da tarifa social de fornecimento de energia elétrica¹³. De facto, é facilmente verificável o tratamento desigual conferido a dois agregados familiares com o mesmo número de elementos e com o mesmo rendimento total, quando apenas beneficia da tarifa social de energia elétrica aquele em que um dos seus membros não auferir quaisquer rendimentos. Por outro lado, suscitou-se a questão do alargamento das condições de acesso à tarifa social aos cidadãos que, apesar de se encontrarem em situação de desemprego, não se mostram elegíveis para a atribuição de qualquer apoio social à situação de desemprego, na medida em que — apesar de o OE2020 ter previsto o alargamento das condições de acesso à tarifa social da energia elétrica e do gás natural a todas as situações de desemprego — a nova redação do regime do benefício da tarifa social da energia elétrica¹⁴ apenas considera clientes finais economicamente vulneráveis os beneficiários de prestações de desemprego.

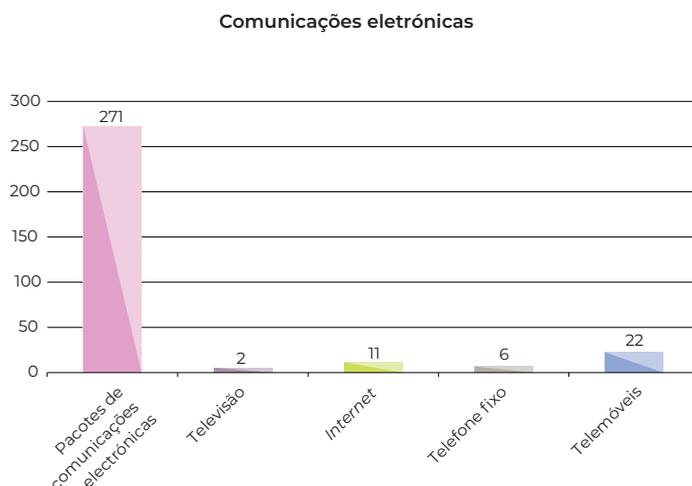
¹³ Vide n.º 4 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 138-A/2010, de 28 de dezembro, que criou a tarifa social de fornecimento de energia elétrica.

¹⁴ Alteração do Decreto-Lei n.º 138-A/2010, de 28 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 100/2020, de 26 de novembro.

[Comunicações eletrónicas]

Como referido em anos anteriores, uma vez que uma percentagem esmagadora de famílias subscreve contratos *multiple play* ou pacotes de serviços de comunicações eletrónicas, as queixas sobre cada tipo de serviço em particular (*internet*, televisão, telefone fixo, telefone móvel) são residuais, não sendo possível saber com rigor qual o serviço concreto que gera o descontentamento. De todo o modo, quase um quinto de todas as queixas tratadas nesta unidade temática (18,7%) visaram os operadores de serviços de comunicações eletrónicas, sobretudo a MEO, a NOS e a Vodafone.

GRÁFICO XII



Ainda que sejam muito variados os problemas reclamados, é possível agrupá-los em quatro categorias principais: questões contratuais, faturação, questões técnicas e outras.

Quanto às **questões iminentemente contratuais**, destacam-se: a) a fixação inicial do período de fidelização e extensão após uma renegociação, b) a alteração unilateral das condições contratadas, c) o dever de as operadoras prestarem informações, tanto sobre as condições contratuais como os pressupostos da rescisão com justa causa; d) a recusa de cumprimento de ofertas de equipamento, como uma TV, uma segunda *box* ou um telemóvel; ou ainda e) a recusa em aceitar pedido de rescisão do contrato justificado por insuficiência económica ou por impossibilidade de serem fornecidos os serviços contratados numa nova residência.

No que se refere à **faturação** os problemas resumem-se, designadamente, à cobrança de serviços não prestados, de dívidas já prescritas ou de penalização financeira por rescisão antecipada de contrato, a exigência do cumprimento de acordo de fidelização já depois

de ultrapassado o prazo estipulado, ou a denegação de pedidos de devolução de montantes cobrados por contactos telefónicos estabelecidos para os serviços técnicos/de apoio a clientes.

As **questões técnicas**, por sua vez, consubstanciaram-se na falta de qualidade do acesso à *internet*, como por exemplo sucessivas interrupções e lentidão do serviço, bem como na demora da ativação do serviço e reparação de avarias.

Finalmente, entre **outras questões** com menor expressividade, refiram-se as queixas sobre comunicações abusivas, designadamente contra a utilização de aplicações que executam tarefas automatizadas sobre a *internet*, também chamadas *internet bot* ou *web robot*, bem como as queixas de residentes em localidades do interior do País que não têm a possibilidade de se ligarem à rede de fibra ótica, ou que simplesmente não têm acesso às redes móveis e/ou *internet*. Questão muito relevante em tempos de teletrabalho, aulas *online* e telescola.

A este propósito, é relevante assinalar que, já em 2022 e por solicitação do Governo, a ANACOM lançou uma consulta pública relativa à cobertura nacional de redes fixas de capacidade muito elevada e sobre as “áreas brancas”, com o objetivo final de assegurar a cobertura de todo o território nacional por redes Gigabit até 2030.

As queixas sobre comunicações eletrónicas justificam que se reiterem duas notas complementares. Em primeiro lugar, procede-se via de regra ao encaminhamento dos queixosos para o livro de reclamações eletrónico e para a arbitragem necessária, dois recursos à partida eficazes para o esclarecimento e resolução dos casos concretos, afigurando-se mais vantajosos em termos de celeridade e custos. Em segundo lugar, continua-se a dar prioridade ao tratamento das queixas relativas a consumidores em situação de fragilidade/vulnerabilidade.

Também é relevante dar conta de que se continua a notar o impacto que o contexto pandémico teve no incremento do uso dos meios eletrónicos por parte dos cidadãos, o que se refletiu, tal como sucedeu em 2020, num número significativo de queixas relacionadas com o uso de comunicações eletrónicas nas habitações, o teletrabalho, as aulas *online* e a telescola, a par da necessidade de celeridade na instalação dos serviços e qualidade/velocidade da ligação à *internet*¹⁵.

Por outro lado, os principais motivos invocados para pedir a rescisão por incumprimento das operadoras durante o período pandémico foram as interrupções no serviço, a falta de qualidade das ligações *online* e a situação económica das famílias, designadamente por efeito da incapacidade financeira ou do desemprego.

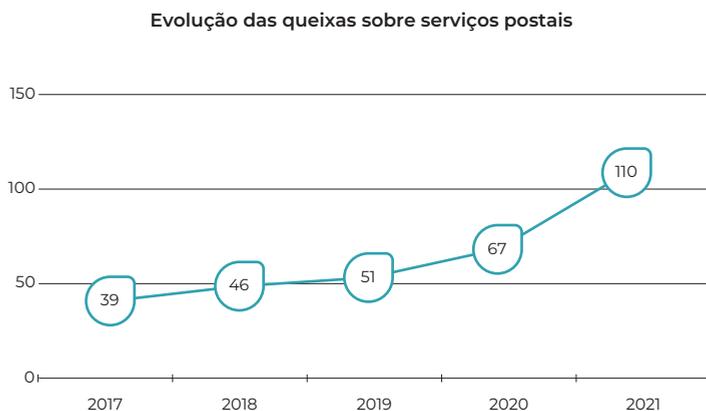
Na sequência de uma queixa apresentada por empresária em nome individual, interpelou-se uma operadora a propósito da ponderação conferida à situação de desemprego que determinara um pedido de rescisão. Se, num primeiro momento, foi comunicado não estar em causa uma verdadeira situação de desemprego, uma vez que se tratava de uma atividade empresarial, mais tarde a operadora veio a decidir não aplicar a penalização por incumprimento do período de fidelização, atendendo exatamente à situação de vulnerabilidade económica da queixosa.

¹⁵ As questões das aulas *online* e da telescola foram igualmente tratadas nos Cadernos da Pandemia, em especial naquele que se refere à ‘Educação’ (http://www.provedor-jus.pt/documentos/educ_cl_2021.pdf).

[Serviços postais]

Nos últimos cinco anos, o número de queixas relativas aos serviços postais nacionais e internacionais com origem ou destino no Território Nacional subiu de 39 para 110, sendo que os CTT Correios de Portugal, na qualidade de prestadores do serviço postal universal, são a principal entidade visada.

GRÁFICO XIII



A propósito do aumento do número de queixas, relacionado com o fim da vigência (31 de dezembro de 2021) do contrato de concessão do serviço postal universal (SPU) celebrado com o Estado e, também, dos muitos condicionalismos que a pandemia impôs aos serviços postais, promoveu-se uma reflexão sobre os principais problemas reportados.

As conclusões foram comunicadas aos CTT e à ANACOM, na medida em que as questões elencadas não estão dissociadas dos padrões de qualidade na prestação do SPU e dos objetivos de desempenho fixados no contrato de concessão, nomeadamente no que se refere a prazos de encaminhamento de objetos postais, acessibilidade, regularidade e fiabilidade do serviço¹⁶. Naturalmente, não se deixou de ter presente que a atividade dos CTT foi fortemente condicionada pela pandemia, não só por força da menor disponibilidade de recursos humanos, com repercussões no atendimento presencial, na organização de rotas e no ajustamento nos procedimentos de distribuição, mas também pelo aumento dos serviços de encomendas postais que apareceram na sequência do recurso ao comércio digital. Foi também tido em consideração as medidas sanitárias de proteção dos trabalhadores, como a segmentação e a rotatividade do pessoal, as muitas limitações nos voos internos,

¹⁶ A comunicação apenas veio a ser enviada aos CTT em fevereiro de 2022.

designadamente para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, e internacionais, bem como as perturbações geradas pelo desempenho dos operadores postais de outros países, que também tiveram efeitos significativos na atividade dos CTT.

Procurando sintetizar os problemas identificados, as queixas relativas aos serviços postais referem-se a situações como extravio ou deterioração de encomendas, não receção atempada e extravio de correspondência, falhas na identificação dos destinatários ou recetores das correspondências no serviço de distribuição domiciliária, deficiente prestação do serviço de reexpedição postal, limitações no atendimento presencial aos balcões, dificuldades no acesso aos serviços de apoio ao cliente e falta de resposta às reclamações submetidas diretamente aos CTT.

É importante salientar que há casos em que o extravio de correspondência, ou a demora excessiva na sua distribuição, é suscetível de afetar a sobrevivência económica dos utentes e de comprometer o exercício de direitos fundamentais. Recebem-se, com alguma frequência, queixas sobre atrasos na receção de vales postais e sobre a circunstância de estes terem expirado, não permitindo o atempado recebimento de pensões sociais. Sendo certo que nestas situações acaba por ser emitida segunda via do vale extraviado, julga-se que se justificaria a agilização dos contactos entre os CTT e o Instituto da Segurança Social, de modo a melhor garantir o recebimento atempado das prestações.

Também são reportadas situações de não receção ou de atraso na receção de documentação oficial especialmente relevante, como cartões de cidadão, passaportes, cartas de condução, títulos de autorização de residência e convocatórias da Segurança Social. Em sequência, tomou-se a iniciativa de sugerir aos CTT que adotasse procedimentos internos especiais destinados a precaver o extravio de correspondência oficial, que criasse mecanismos de articulação com os serviços emissores, designadamente, o Instituto dos Registos e Notariado, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e o Instituto da Mobilidade e dos Transportes, e que ponderasse a viabilidade de passar a ser emitida uma declaração que os interessados possam usar para fazer prova de que não receberam os documentos.

Outras queixas dão conta de atrasos significativos (de vários dias ou até de semanas) na receção de correspondência postal, o que pode não só prejudicar o pagamento atempado de faturas relativas a serviços públicos essenciais, mas também levar à suspensão de serviços, quando a correspondência em atraso configurar o pré-aviso ou a advertência do respetivo corte ou interrupção.

Relacionado com a alteração dos procedimentos de entrega de cartas/encomendas postais no domicílio, tem sido igualmente recebido um número significativo de reclamações por não receção de objeto postal, abandono no átrio de entrada ou à porta do edifício, ou entrega a terceiro desconhecido. Seja pelo aumento do volume das entregas, seja pelo natural receio de contágio, ou qualquer outra razão, o certo é que houve queixas de que a regular entrega das encomendas postais no domicílio dos destinatários foi descuidada. Pondera-se ser imperioso garantir que, mesmo no decurso da presente crise sanitária, a cabal identificação dos destinatários ou recetores das correspondências deve ser sempre assegurada.

Receberam-se ainda exposições contra o encerramento de estações dos correios, invocando-se o maior distanciamento entre utentes e serviços essenciais, não só em matéria de

acesso aos Correios, mas também às restantes facilidades disponibilizadas, em especial aos mais vulneráveis, como o levantamento de pensões. Ainda que se não deixe de lembrar os queixosos que não compete à Provedoria de Justiça sindicar ou tomar posição sobre medidas gestionárias, sinalizaram-se estas reclamações aos CTT e à ANACOM.

Também é muitas vezes reclamada a falta de informação clara disponibilizada aos utentes. Sobre esta questão, foi sugerido aos Correios que, designadamente em face das limitações decorrentes da pandemia, das práticas adotadas por outros países e das alterações nos voos comerciais, fosse ponderada a divulgação, nos balcões e nas plataformas eletrónicas, de informação sobre as dificuldades no cumprimento dos prazos indicativos e na reconstituição do percurso dos objetos postais.

Por outro lado, também se entendeu existir falta de informação relativamente às particularidades do serviço postal internacional, designadamente em casos de perda ou demora de objetos imputável aos operadores postais estrangeiros. Quando os interessados são destinatários de correspondências remetidas do estrangeiro, seria muito relevante que os CTT divulgassem que, nos termos da Convenção Postal Universal, os objetos postais internacionais registados são pertença dos remetentes até à passagem de quitação por parte dos destinatários, o que significa que os queixosos portugueses apenas conseguem ser ressarcidos de eventuais prejuízos se lograrem que os remetentes estrangeiros reclamem junto dos operadores postais de origem.

[Animais de companhia]

O bem-estar animal, a detenção de animais perigosos ou de raças potencialmente perigosas, e o perigo subjacente à existência de animais errantes, ou desacompanhados, são temas persistentemente trazidos à Provedoria de Justiça. Receberam-se queixas por causa das condições em que os animais são mantidos, designadamente o uso contínuo de correntes que limitam a atividade física e o alojamento em instalações sobrelotadas e sem condições higiossanitárias.

Por outro lado, a questão dos cães vadios e errantes assume-se cada vez mais como um problema estrutural e, mesmo que as entidades envolvidas procurem adotar medidas globais de controlo da sobrepopulação, a situação é preocupante. Ainda assim, reconhece-se que, para além das campanhas de sensibilização para adoção/esterilização e dos alertas sobre a necessidade de mudança dos hábitos enraizados na população de dar alimentação/abeberamento a animais vadios e errantes, os serviços das câmaras municipais, em articulação com os Centros de Recolha Oficial, com as autoridades policiais (merecendo uma nota especial a atuação empenhada da GNR/SEPNA) e com a Direção-Geral de Alimentação e Veterinária, vão desenvolvendo ações de captura e recolha, bem como disponibilizando apoios financeiros com vista à capacitação dos estabelecimentos que já asseguram o alojamento dos animais entregues e recolhidos.

Em sentido diverso, também foram recebidas queixas apresentadas na sequência de agressão perpetrada por animais, com dono, que circulam livremente na via pública.

Finalmente, as alterações introduzidas no regime jurídico que estabelece as regras de identificação dos animais de companhia, Decreto-Lei n.º 82/2019, de 27 de junho, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, justificaram a necessidade de esclarecimento da matéria relativa às obrigações de pagamento a cargo do detentor. Em geral, as pessoas não distinguem a obrigação do pagamento do registo do animal no Sistema de Informação de Animais de Companhia (SIAC) da obrigação de pagamento de licença anual nas juntas de freguesia da área de recenseamento do titular do animal, o que tem motivado algumas queixas. Todavia, explica-se a quem se dirige ao Provedor de Justiça que existem duas obrigações de pagamento distintas, uma pelo registo, outra pela licença anual.

[Ambiente]

[Ruído]

As restrições sanitárias e a redução da atividade económica tiveram como consequência uma substancial diminuição das reclamações por incomodidade sonora resultante da exploração de estabelecimentos de diversão e da promoção de eventos ruidosos. Contudo, a análise das queixas revelou perdurar o exercício de atividades ruidosas, não raro à revelia de limitações horárias, de normas de distanciamento social, de quebra da lotação de estabelecimentos e da obrigatoriedade de uso de máscaras em recintos fechados. Por outro lado, nos períodos de retoma da atividade económica, os cidadãos voltaram a dirigir-se ao Provedor de Justiça apreensivos com o reinício do funcionamento dos estabelecimentos ruidosos.

Assinala-se que se continua a receber solicitações sobre as emissões sonoras provenientes dos sinos nas igrejas, mas as queixas incidem, agora, no funcionamento de dispositivos eletrónicos que substituem o tradicional toque. Por exemplo, foi reclamada a incomodidade imputada ao Carrilhão dos Sinos do Sameiro, 12 sinos, a cerca de 60 metros da residência do interessado. Para além da intensidade e intermitência do toque, contestou-se a propagação de música, em especial aos fins de semana, com sequências contínuas de 30 a 35 minutos. Contactou-se a Câmara Municipal de Penafiel, que nos informou ter a Confraria da Senhora da Piedade e Santos Passos, no âmbito de uma ação de mediação, concordado restringir o toque dos sinos ao período compreendido entre as 8h e as 22h, de modo a assinalar a hora e a meia hora, cingindo a difusão de uma melodia ao toque das 12h. O queixoso manifestou satisfação com o desfecho do caso.

Um problema associado às queixas sobre ruído refere-se à morosidade da instrução dos procedimentos, que quase sempre pressupõem a realização de perícias técnicas de aferição do cumprimento dos parâmetros aplicáveis. Outra dificuldade está diretamente ligada à atuação municipal no exercício dos poderes de fiscalização dos usos ruidosos, que é muito prejudicada pela indisponibilidade de meios técnicos, humanos e económicos. Também sucede, por vezes, as câmaras municipais fazerem depender a realização de medição para quantificação do ruído perturbador, do prévio pagamento de uma importância por parte dos munícipes que se dizem lesados. Foram recebidas queixas contestando a adoção desta prática e, por vezes, verificou-se que, embora dispusessem de acreditação para realização de ensaios de ruído

ambiente, o que permitiria agilizar o procedimento de fiscalização, algumas câmaras municipais exigem o depósito de uma caução ou o pagamento de uma taxa por parte do munícipe reclamante, prática que pode configurar, de algum modo, um impedimento à caracterização da incomodidade. Pelo contrário, as medições devem constituir um ónus do responsável pela propagação do ruído, que aliás tira proveito económico da exploração.

[Amianto, produtos fitofarmacêuticos na agricultura e herbicidas com glifosato]

Pontualmente, receberam-se queixas sobre a utilização de produtos fitofarmacêuticos em culturas intensivas situadas próximas de habitações, designadamente no Alentejo, por causa do receio de que a exposição próxima a tais produtos possa ter efeitos negativos para a saúde. Estão em causa produtos fitofarmacêuticos autorizados, sendo que na Lei n.º 26/2013, de 11 de abril, que regula as atividades de distribuição, venda e aplicação de produtos fitofarmacêuticos para uso profissional, não se encontram previstas distâncias mínimas entre área tratada e as habitações (artigo 32.º). Ainda assim, não se deixou de sugerir às autarquias envolvidas a promoção de soluções que permitam conciliar as preocupações expressas pelos moradores com a atividade dos produtores agrícolas.

Numa queixa apresentada no interesse de moradores de Veiros, Estremoz, contestando a exploração intensiva de um olival, próximo de zona residencial, a menos de 10 metros de algumas habitações, verificou-se que a autarquia tinha vindo a contactar diversas entidades para avaliar as questões técnicas que ultrapassam o ordenamento do território. A Câmara Municipal de Estremoz recorreu à colaboração de um perito em qualidade do ar e, pese embora a dificuldade em avaliar os impactos da aplicação de fitofármacos em culturas, dada a variedade de compostos químicos, a autarquia dispôs-se a monitorizar a qualidade do ar na freguesia de Veiros, recorrendo à colocação, em vários locais, de equipamentos para o efeito.

No seguimento de queixa apresentada por um grupo organizado de cidadãos sobre a mudança para exploração intensiva do solo (olival e vinha), em zona que o Regulamento do Plano Diretor Municipal de Beja proíbe (artigo 43.º, n.º 6), por ser espaço agro silvo pastoril, isto é, zona cujo uso dominante se relaciona com atividades agrícolas e florestais, a Câmara Municipal de Beja não deixou de instaurar um procedimento contraordenacional, mas expressou dificuldades em determinar a área das culturas a reverter, invocando o desconhecimento de estudos científicos sobre o impacto da aplicação de produtos fitofarmacêuticos.

O problema dos receios de proximidade poderá estar em vias de ser ultrapassado, uma vez que foi já anunciada a alteração da legislação e o estabelecimento de medidas adicionais de redução do risco para a saúde humana, associado ao uso de produtos fitofarmacêuticos em parcelas agrícolas ou florestais próximas de habitações ou outras estruturas com ocupação humana, nomeadamente através da fixação de uma distância mínima de proteção¹⁷.

Por outro lado, ainda que a utilização de herbicidas que contêm glifosato tenha vindo a ser abandonada por algumas autarquias e substituída por meios mecânicos e herbicidas

¹⁷ Vide Resolução do Conselho de Ministros n.º 97/2021, de 27 de julho, que define orientações e recomendações relativas à informação e sustentabilidade da atividade agrícola intensiva.

biológicos, continuaram a ser recebidas queixas contra a sua utilização para controlo da vegetação espontânea, em zonas de aglomerados populacionais. No essencial, pedem-se práticas com menor risco para a saúde humana, para o ambiente e a biodiversidade. Procurou-se sensibilizar as empresas municipais visadas nas queixas (FAGAR, E.M., e AGERE, E.M.) para as reservas que a utilização destes produtos tem suscitado a nível internacional, bem como o disposto na legislação aplicável a tais substâncias, que estabelece que, em zonas urbanas e de lazer, só devem ser utilizados produtos fitofarmacêuticos quando não existam outras alternativas viáveis, nomeadamente meios de combate mecânicos e biológicos (artigo 32.º, n.º 3, da Lei n.º 26/2013, de 11 de abril).

Assinale-se, também, que têm sido frequentes as reclamações sobre o perigo para a saúde pública de quem reside ou frequenta espaços próximos de edifícios com materiais suscetíveis de libertar partículas que contenham amianto. Todavia, ponderamos que a situação tem conhecido uma evolução muito favorável, por via da efetiva remoção dos materiais com tais características e da monitorização das condições de execução das operações correspondentes. A circunstância de o número de queixas ter sido em 2021 inferior a anos anteriores, permite concluir isso mesmo.

[Ordenamento do território]

[EMEL]

Em 2021, houve um ligeiro aumento das queixas sobre estacionamento, mas a principal nota de destaque é a alteração das motivações que estiveram na sua origem e a relação com a pandemia. A este propósito, refere-se a intervenção no interesse dos técnicos de emergência hospitalar que, apesar de serem profissionais de saúde e de disporem de declaração atestando que se encontravam envolvidos no combate à COVID-19, viram recusados os pedidos de isenção de tarifa de estacionamento, por não serem titulares de cédula profissional nem disporem de documento discriminativo da função exercida. Mesmo reconhecendo as dificuldades sentidas pela EMEL no estabelecimento de critérios objetivos de atribuição de isenção de tarifas de estacionamento, assinalou-se o excesso burocrático que exigia, dos profissionais de saúde envolvidos e das entidades ao serviço das quais se encontravam, diligências adicionais numa fase crucial do combate à doença. Por isso, sugeriu-se à EMEL a agilização do procedimento, tendo exatamente em consideração a excecionalidade do momento.

De resto, mais do que os critérios de atuação e a discricionariedade apontada aos serviços de fiscalização da EMEL, as reclamações incidiram nos procedimentos de renovação de dísticos de residente e na disparidade das soluções de estacionamento em diferentes áreas da cidade de Lisboa.

No que se refere aos dísticos, foram recebidas reclamações sobre o fim da expedição de aviso postal de alerta dos utentes para a necessidade de os renovarem. Com efeito, diversos utentes alegaram ter sido surpreendidos com a atuação das respetivas viaturas, uma vez que não tinham recebido qualquer aviso postal da EMEL de que a validade do dístico de estacionamento estava prestes a expirar. A empresa explicou que, a partir de fevereiro de

2021, pusera em prática um novo sistema de alerta geral dos residentes, mediante o envio de uma mensagem escrita e/ou um *e-mail* para o titular do dístico, e que o envio de avisos postais passou a ser aleatório e limitado. Reconheceu-se, naturalmente, que o aviso é uma liberalidade a que a EMEL não estava legalmente vinculada, que a obrigação de verificar a validade do dístico é, em primeira mão, do próprio titular e, também, que a substituição do aviso postal por SMS ou *e-mail* constitui uma forma de agilização e contenção de custos. Ainda assim, a criação do sistema universal de alerta por meio expedito e seguro, e o fim dos avisos, deveriam ter sido devidamente publicitados, em nome designadamente da proteção da confiança e da segurança jurídica.

A escassez dos lugares de estacionamento continua a ser objeto de queixas apresentadas por residentes em zonas não servidas por parques de estacionamento geridos pela EMEL, alegando tratamento desfavorável relativamente àqueles que podem beneficiar de tarifa bonificada de estacionamento. Sobre estas situações, pediu-se que fosse ponderada a possibilidade de se aceder a parques localizados nas zonas contíguas ou, mesmo, a parques de estacionamento privados com avenças para residentes.

[Responsabilidade civil extracontratual por acidentes em autoestradas e outras vias públicas]

Têm ainda expressão significativa as queixas relativas à recusa das concessionárias de autoestradas em assumir o ressarcimento dos danos sofridos pelos utentes em consequência de acidentes provocados pelo atropelamento de animais que deambulam na via, pela colisão em objeto nela depositado ou pela presença de líquidos derramados. Em regra, as concessionárias argumentam que o cumprimento das respetivas obrigações de vigilância/conservação da via foi assegurado com a colocação de sistemas de videovigilância e com a realização de ações de patrulhamento cadenciadas, independentemente da sua dilação.

Tem-se observado alguma ineficácia da presunção legal de culpa instituída pelo regime jurídico que define os direitos dos utentes nas vias rodoviárias classificadas como autoestradas concessionadas¹⁸, e o incumprimento das cláusulas que, nos contratos de concessão, fazem recair sobre as concessionárias a obrigação de garantir um regular, contínuo e eficiente funcionamento do serviço público, por meio da adoção dos melhores padrões de qualidade disponíveis em cada momento, de modo a garantir perfeitas condições de utilização, segurança, e satisfação plena dos fins a que a via está destinada. Todavia, a principal conclusão que se alcança é a comum necessidade de os utentes recorrerem às instâncias judiciais justamente para fazerem valer a suas pretensões. O que via de regra não acontece, considerando não apenas o valor dos prejuízos que sofreram, comumente inferiores aos custos inerentes à propositura de ação, como o facto de existir uma clara situação de *desigualdade de armas* entre potenciais autores e réus, fatores que acabam por frustrar a

¹⁸ Lei n.º 24/2007, de 18 de julho

rácio da lei quando procede à previsão de especiais direitos dos utentes nas vias rodoviárias classificadas como autoestradas concessionadas (Lei n.º 24/2007, de 18 de julho).

No entanto, deve-se assinalar que a Via Verde/Brisa, num caso, e a Ascendi, noutro, em resposta às Recomendações n.º 9/A/2021 e n.º 12/A/2021, decidiram pagar as indemnizações que eram reclamadas pelos nossos queixosos e que se consideraram devidas.

Naturalmente que, quando as concessionárias comprovam que os acidentes ocorreram apesar de terem mobilizado os meios humanos e técnicos de que dispõem para vigiar a autoestrada, de modo contínuo e permanente, com o objetivo de garantir uma efetiva proteção dos utentes, procede-se ao arquivamento da queixa, com comunicação aos queixosos sobre o entendimento alcançado quanto à respetiva improcedência.

Do mesmo passo, foram recebidas inúmeras queixas relativas a situações de responsabilidade extracontratual por acidentes/incidentes ocorridos em vias públicas que não são autoestradas, sendo que um número significativo diz respeito a danos em veículos automóveis provocados por colisões com tampas de esgoto sobrelevadas, ou mal colocadas, falta de conservação de pavimentos ou queda de ramos/árvores.

Nestes casos, os particulares começam por se dirigir às autarquias locais ou às empresas públicas responsáveis, recorrendo à Provedoria de Justiça na sequência do indeferimento dos pedidos ou da ausência de resposta das entidades visadas, sendo possível observar que as dificuldades se acentuam quando há divisão de competências entre órgãos locais, como, por exemplo, na gestão do património arbóreo.

A título ilustrativo, refira-se um caso concreto, que motivou chamada de atenção à Câmara Municipal de Lisboa, estando em causa a responsabilidade por danos provocados num automóvel na sequência da queda de uma árvore. Decorridos quase três anos desde o incidente, e porque nenhuma das entidades públicas envolvidas assumiu responsabilidade, assinalou-se que os danos sofridos pelo munícipe ainda estavam por reparar e que, não tendo ficado claramente demonstrado pelos serviços camarários o incumprimento culposos dos deveres de manutenção dos espaços verdes pela Junta de Freguesia de Benfica, a Câmara Municipal de Lisboa deveria responsabilizar-se pelos danos provocados pelo património arbóreo, sem prejuízo de um possível direito de regresso, caso viesse a conseguir comprovar o incumprimento dos deveres que recaíam sobre a junta.

[Gestão de combustível]

Persistem as queixas por omissão de gestão de combustível em solo rural, não só em parcelas privadas, mas também públicas, em violação do Regime Jurídico de Defesa da Floresta contra Incêndio¹⁹. Contrariando o legalmente previsto, algumas câmaras municipais continuam sem executar coercivamente estas operações, mesmo que os proprietários não cumpram os seus deveres. Uma vez que as autarquias alegam falta de meios técnicos, recursos financeiros e humanos, procurou-se sempre assinalar que existem diversos mecanismos

¹⁹ Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho.

legais para ultrapassar estas carências, designadamente uma linha de crédito para exclusiva aplicação em subvenções reembolsáveis aos municípios, alguns procedimentos para facilitar a cobrança das despesas e a simplificação da contratação dos trabalhos.

Relativamente à gestão de combustível em terrenos urbanos, assinalou-se à Secretaria de Estado da Conservação da Natureza, das Florestas e do Ordenamento do Território a lacuna legislativa relativa à limpeza/desmatação de parcelas de terreno não rurais. Nessa sequência, veio a ser aprovado o Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro, que passou a habilitar as autarquias locais a criar disposições específicas para este problema ao determinar que, no interior das áreas edificadas, a gestão de combustível seja executada nos termos dos regulamentos municipais. Também passou a estar previsto que os poderes de execução coerciva de gestão de combustível conferidos às câmaras municipais podem ser delegados nas freguesias territorialmente competentes, ou em entidades do sector empresarial local em cujo capital social o município tenha participação.

[Cultura e património]

No decurso da pandemia, foram apresentadas diversas queixas sobre a obrigatoriedade de uso de máscara para aceder a equipamentos culturais, em particular a museus, todas elas improcedentes, por estarem a ser respeitadas as disposições então aplicáveis.

Foi também recebida reclamação sobre as restrições no acesso à Biblioteca Municipal do Porto por parte de investigadores, uma vez que, na vigência do estado de emergência, os serviços de consulta nas bibliotecas foram encerrados (a 16 de janeiro 2021). Apurou-se, todavia, que foi mantido o normal funcionamento do serviço de reprodução documental e que foram criadas funcionalidades especiais, como o serviço de *take away livros*, que permitiram, cumprindo sempre as regras COVID-19, o acesso a toda a documentação disponível para empréstimo domiciliário. Ainda assim, tendo presente que a doutoranda que apresentou queixa também reclamava do custo de taxas de digitalização/reprodução, sugeriu-se a ponderação de abatimentos nas taxas aplicáveis aos pedidos de reprodução de documentos formulados por investigadores, por forma a não onerar excessivamente o exercício da atividade académica em contexto pandémico.

Por outro lado, continuaram a ser recebidas as queixas sobre a omissão na resposta a pedidos de informação submetidos aos serviços do património cultural. Relativamente à requalificação da Igreja de Santa Justa-a-Velha, no Terreiro da Erva, em Coimbra, e às obras no Museu da Resistência e Liberdade Fortaleza de Peniche, as pretendidas informações foram prestadas no decurso da instrução dos processos.

Em resultado de uma intervenção do Provedor de Justiça, que sensibilizou as autoridades administrativas para a necessidade de ser assegurada a adequada preservação e fruição do imóvel classificado, o Pelourinho de Alhandra veio a ser reintegrado na praça central da Vila, em 2021.

[Lazeres]

[Jogo]

Em matéria de jogo, as poucas queixas recebidas incidiram sobretudo nos jogos sociais explorados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e referiram-se a questões tão diversas quanto a seleção de mediador de jogos sociais, cautelas danificadas cujo pagamento de prémio foi recusado e a redução de *plafond* de venda de raspadinhas. É importante reiterar que este sector económico não dispõe de uma entidade fiscalizadora definida, o que também explica que as queixas sejam sempre apresentadas contra a entidade que explora os jogos sociais. Quanto aos casinos, o seu encerramento por causa dos sucessivos períodos de confinamento impostos pela pandemia poderá explicar o número residual de reclamações. É também relevante assinalar que, desde a legalização do jogo *online* (2015), se verifica uma quase ausência de queixas.

[Desporto]

Sobretudo por causa das restrições impostas pela pandemia, verificou-se uma subida de 28% no número de queixas apresentadas em matéria de desporto e atividade desportiva. As queixas incidiram sobre os limites de circulação, que limitavam a atividade física e as atividades desportivas, o cancelamento de torneios e a exigência de certificado digital de vacinação ou de testagem para a prática de desporto e acesso a equipamentos desportivos.

Foram recorrentemente colocadas questões relativas à atuação de entidades privadas. Por exemplo, receberam-se queixas sobre as exigências impostas pelos clubes desportivos para permitir que atletas menores transitem de clube. Num caso concreto, o clube de origem exigia uma compensação financeira pela denominada *transferência* de menores com idades entre os 9 e os 11 anos. Resultando do regime jurídico do Contrato de Trabalho do Praticante Desportivo, do Contrato de Formação Desportiva e do Contrato de Representação ou Intermediação a impossibilidade de serem cobradas taxas por transferências de menores que, em razão da idade, não possam celebrar contratos desportivos, procedeu-se à audição da Federação Portuguesa de Futebol e do Instituto Português do Desporto e da Juventude (IPDJ), instituto público que tem competência para verificar a conformidade dos estatutos e regulamentos das federações desportivas dotadas de estatuto de utilidade pública desportiva.

A Federação Portuguesa de Futebol entendeu eliminar o *mecanismo de retenção* consistente na cobrança de taxa de transferência nacional de menores pelo clube de origem, a qual, naturalmente, era quase sempre suportada pelos encarregados de educação. Ao invés, foi criada uma *quota adicional de inscrição*, mas a cargo do clube no qual o jogador será inscrito, apenas aplicável a partir da terceira transferência, e que constituirá receita, não do clube de futebol de origem, como sucedia anteriormente, mas das associações de futebol.

[Formas de Atuação e Diálogo institucional]

Ainda que se deva reconhecer que em alguns processos, designadamente relativos a obras de edificação, se suscitam questões complexas, são frequentes os atrasos de algumas câmaras municipais, por vezes simplesmente irrazoáveis, com demoras superiores a 6 ou, mesmo, 12 meses. Este facto levou a solicitar, por diversas vezes, a colaboração do Ministério Público, com vista a obter os esclarecimentos necessários.

As demoras não se verificaram apenas na administração local. É exemplo o Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção (IMPIC). Sucessivas queixas sobre atrasos na instrução de procedimentos contraordenacionais e prolongadas demoras nas respostas à Provedoria de Justiça levaram a indagar os motivos, apurando-se existir grave escassez de recursos humanos, situação que o IMPIC se propôs colmatar mediante contratação de pessoal e recurso ao programa de estágios remunerados da função pública.

Por vezes, também os gabinetes dos membros do Governo demoram a responder. Por exemplo, aguardamos desde 12 de novembro de 2021 os esclarecimentos que pedimos ao Gabinete do Secretário de Estado do Tesouro, para tentar esclarecer a preocupante indefinição em matéria de propriedade/gestão da denominada Estrada Florestal da Costa da Caparica, também conhecida como Estrada da Fonte da Telha. Deve notar-se que este é um assunto que, sem sucesso, acompanhamos pelo menos desde 2013, sem que se apure quem é a entidade que detém, e que gere a referida via, com implicações na questão da segurança rodoviária e do ressarcimento dos prejuízos sofridos pelos utentes.

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

[Estatística e enquadramento geral]

Em 2021 foram abertos 2164 procedimentos na Unidade que se ocupa dos assuntos fiscais, económicos e financeiros, o que corresponde a um aumento de 233 procedimentos novos face ao ano anterior. Todavia, se o aumento do número de queixas recebidas relativamente ao ano anterior não é novidade, o mesmo se não pode dizer quanto à repartição dessas queixas pelos dois grandes temas de que se ocupa esta Unidade. Embora a fiscalidade tenha continuado a ser o grupo com maior peso, o significativo aumento das queixas sobre assuntos económicos e financeiros aproximou a expressão de ambos os grupos no total das queixas recebidas: 53% versou sobre fiscalidade e 47% sobre assuntos económicos e financeiros.

Mais adiante será analisada a subida do peso dos assuntos económicos e financeiros no total das queixas recebidas. Por ora, atente-se à tabela seguinte:

QUADRO 6

TEMAS MAIS VISADOS NAS QUEIXAS RECEBIDAS	
Assunto	N.º de Procedimentos abertos 2021
FISCALIDADE	1147
Execuções Fiscais	396
IRS	223
Tributação Automóvel	108
Taxas de portagem	96
Tributação do património e Imposto do Selo	64
Direitos aduaneiros e desalfandegamento	49
Obrigações acessórias	38
Infrações fiscais	36
IVA	36
Benefícios fiscais	33
Reclamações, impugnações e recursos	26
Vários	42
ASSUNTOS ECONÓMICOS E FINANCEIROS	1017
Transportes	461
Fundos e Apoios - Cultura	208
Banca	116
Fundos e Apoios - Empresas	102
Comércio	38
Fundos e Apoios - Agricultura	20
Seguros	16
Fundos e Apoios - Emprego	8
Viagens e turismo	5
Vários	43
TOTAL	2164

Para além das 2164 queixas que deram origem à abertura e instrução de procedimento, foram ainda recebidas – e respondidas – 384 outras queixas^{20 21} sobre as quais recaiu decisão de indeferimento liminar, fosse por se tratar de queixas prematuras, por visarem entidades privadas não sujeitas ao âmbito de atuação do Provedor de Justiça, ou por abordarem assuntos já apreciados ou em apreciação pelos tribunais. Destas 384 queixas liminarmente indeferidas, 355 versavam sobre assuntos económicos e financeiros²² e apenas 29 sobre fiscalidade²³. Precisamente por não terem dado origem à abertura de procedimento mas tão

²⁰ Destas 384 queixas indeferidas liminarmente, 34 eram queixas COVID-19.

²¹ Mais 9 indeferimentos liminares do que os registados em 2020.

²² Maioritariamente comércio, banca e seguros.

²³ IRS e denúncias, em especial.

só ao envio de uma comunicação esclarecendo ou encaminhando os cidadãos, estas queixas não estão refletidas nas tabelas e gráficos representados ao longo deste texto.

O número de queixas motivadas pela pandemia da COVID-19, doravante “queixas COVID”, continua a justificar que se autonomizem esses números na tabela seguinte:

QUADRO 7

QUEIXAS COVID	
Assuntos das queixas COVID	Procedimentos abertos
FISCALIDADE	58
Execuções Fiscais	30
IRS	12
Obrigações acessórias	4
Tributação Automóvel	3
Infrações fiscais	2
Taxas de portagem	1
Tributação do património e Imposto do Selo	1
Vários	5
ASSUNTOS ECONÓMICOS E FINANCEIROS	723
Transportes	386
Fundos e Apoios - Cultura	207
Fundos e Apoios - Empresas	97
Banca	18
Comércio	6
Fundos e Apoios - Agricultura	2
Viagens e turismo	2
Fundos e Apoios - Emprego	1
Vários	5
TOTAL QUEIXAS COVID	781

Em 2021 as queixas COVID aumentaram – se em 2020 representaram 20% do total das queixas, em 2021 essa proporção subiu para 36%. O que se não alterou foi a circunstância de o impacto dessas queixas ter sido mais sentido na área dos assuntos económicos e financeiros do que na área da fiscalidade. Os dois gráficos que se seguem comprovam esta afirmação.

GRÁFICO XIV

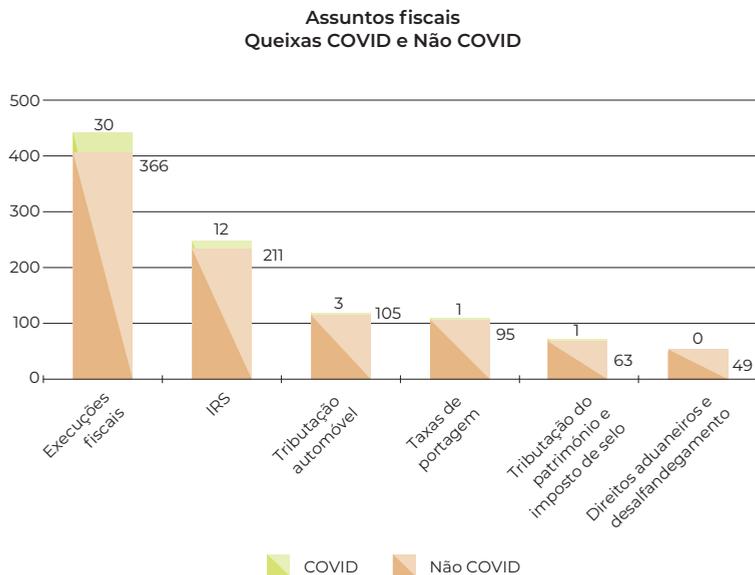
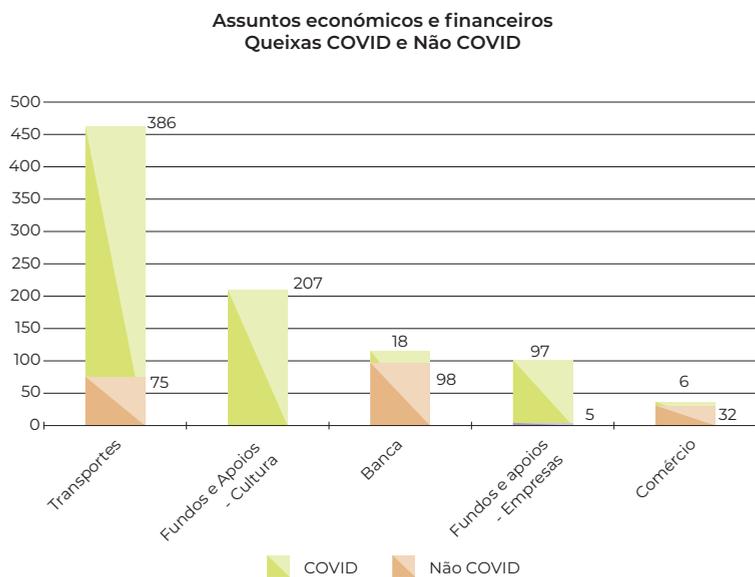


GRÁFICO XV

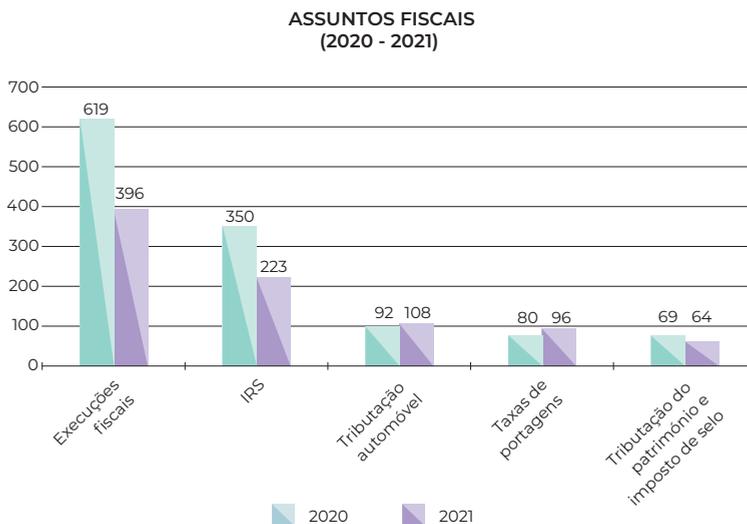


Em rigor, as queixas COVID sobre fiscalidade representaram apenas 5% do total das queixas recebidas sobre este assunto e tiveram por objeto questões relacionadas com execuções fiscais e IRS. Bem diferente foi a percentagem de queixas COVID, que correspondeu a 71% do total das queixas sobre assuntos económicos e financeiros. Número este que foi largamente motivado pelos problemas com transportes e pela difícil situação vivida pelos profissionais da cultura, que se candidataram aos apoios COVID direcionados para esse sector.

*

Para uma análise comparativa da evolução dos assuntos objeto de queixa em 2021 relativamente ao ano anterior, vejam-se os dois gráficos seguintes, nos quais se destacam – e comparam com o ano anterior – os cinco temas mais frequentemente objeto de queixa, quer na área fiscal, quer na dos assuntos económicos e financeiros:

GRÁFICO XVI



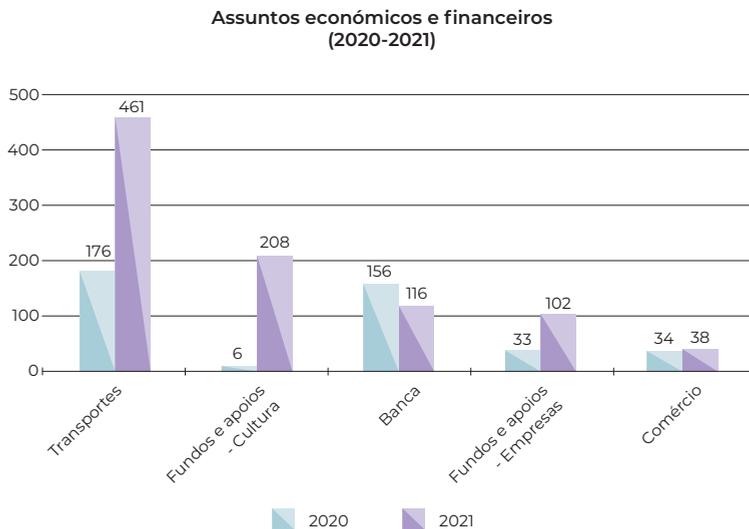
À exceção dos dois maiores temas, execuções fiscais e IRS, os números mantêm-se muito próximos do ano anterior. Quanto à descida do volume de queixas sobre execuções fiscais e IRS, ela decorre da pouca expressão que as queixas COVID tiveram nestas áreas em 2021²⁴.

²⁴ Ver gráfico "Assuntos fiscais – Queixas COVID e Não COVID".

De facto, as queixas sobre execuções fiscais e IRS apenas retomaram os níveis pré-pandemia: em 2019, as execuções fiscais haviam originado 356 queixas e as queixas sobre IRS foram, naquele ano, exatamente as mesmas que em 2021, 223.

O quase desaparecimento das queixas COVID em matéria fiscal também teve como efeito o regresso da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e das Secções de Processo Executivo (SPE) do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (IGFSS) às suas posições relativas habituais, ou seja, as SPE voltaram a ocupar o lugar cimeiro enquanto entidade mais visada nas queixas sobre execuções fiscais: das 396 queixas registadas este ano sobre o tema, 215 tinham como entidade visada uma SPE, enquanto as queixas que visaram a AT nesta matéria foram 144²⁵.

GRÁFICO XVII



Como resulta da leitura do quadro supra os números atingidos pelos assuntos económicos e financeiros ficou a dever-se, essencialmente, às queixas – mais exatamente às queixas COVID – sobre transportes aéreos e sobre as candidaturas a apoios na área da cultura.

Se no primeiro ano de pandemia o fator surpresa deixou muitos agregados em dúvida sobre se iriam ser ressarcidos de despesas efetuadas com a marcação de viagens, alojamento e transportes que não vieram a concretizar-se, não é menos verdade que 2021, apesar do fator surpresa ter sido atenuado, foi pautado por uma diminuição da capacidade de resposta das empresas aos pedidos de reembolso formulados por quem viu as suas viagens canceladas ou teve de cancelar as suas reservas por força da pandemia.

²⁵ 54% e 36% do total das queixas sobre execuções fiscais, respetivamente.

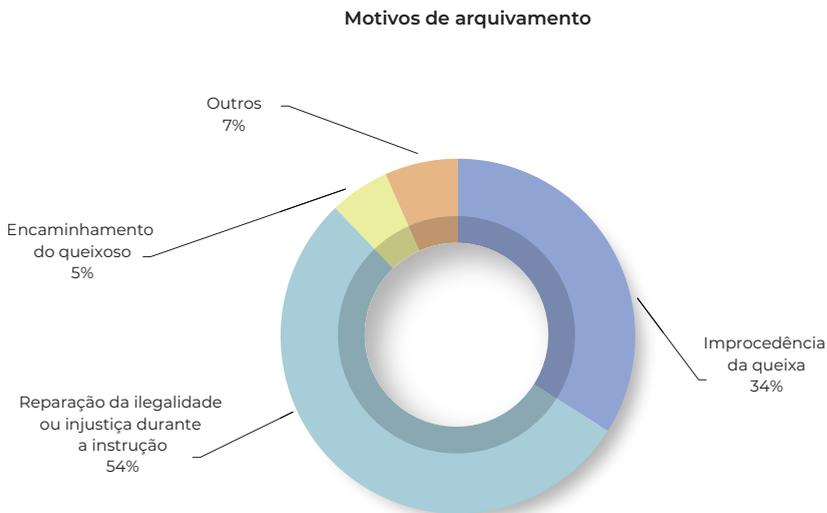
Note-se que, atenta a impossibilidade de o Provedor de Justiça intervir junto de empresas de aviação civil privadas, quase todas as queixas sobre transporte aéreo de passageiros que deram origem à abertura e instrução de procedimento visaram a TAP, tendo as restantes queixas visado a entidade reguladora do sector, a Autoridade Nacional da Aviação Civil. Assim, das 461 queixas recebidas sobre Transportes, 423 visaram a TAP e, de entre estas, apenas 23 não eram queixas COVID.

Já as queixas apresentadas pelos candidatos a apoios COVID na área da cultura serão tratadas mais adiante, cabendo apenas aqui alertar para a circunstância de a coluna “Fundos e Apoios – Empresas” também aglutinar algumas queixas do sector da cultura que assim se somam às 208 constantes da coluna “Fundos e Apoios – Cultura”, a qual engloba apenas os candidatos sem estrutura empresarial.

*

No que diz respeito a procedimentos arquivados, foram em número total de 1991, com a seguinte proporção no que diz respeito aos motivos de arquivamento:

GRÁFICO XVIII



Assim, em mais de metade dos casos (53,9%), a pretensão dos queixosos foi satisfeita e em 34% das situações concluiu-se que a queixa carecia de fundamento, percentagens que correspondem, respetivamente, a 1073 e a 676 procedimentos.

Para além dos casos indeferidos liminarmente sem originar procedimento, houve ainda 109 encaminhamentos (5%) efetuados após análise e/ou instrução do procedimento.

*

No final do ano encontravam-se pendentes nesta Unidade Temática 1174 procedimentos²⁶, assim distribuídos por ano de abertura:

GRÁFICO XIX

Pendência em 31 de dezembro de 2021



O esforço de aproximação das datas de abertura e encerramento dos procedimentos, motivado pela necessidade de dar resposta rápida às solicitações dirigidas ao Provedor de Justiça, nomeadamente – mas não só – em matérias relacionadas com a pandemia, permitiu terminar o ano com apenas 3% dos processos abertos em 2020 ainda pendentes.

[Execuções fiscais]

2021 foi, nesta matéria, um ano de continuidade e de seguimento de problemas cuja tentativa de resolução se havia iniciado em 2020 ou até antes, como é o caso da atuação das SPE do IGFSS no exercício das suas competências de cobrança coerciva de dívidas à Segurança

²⁶ Apenas mais 73 do que em 31/12/2020.

Social, matéria objeto do Relatório da Inspeção às SPE divulgado em 2020²⁷, o qual esteve na origem da Recomendação n.º 4/A/2020²⁸, dirigida ao IGFSS em outubro desse mesmo ano.

A resposta à mencionada Recomendação foi recebida em janeiro de 2021 e consubstanciou um ponto de partida para a resolução de vários problemas detetados pela Inspeção. No entanto, é através das queixas que incidem sobre a tramitação dos Processos de Execução Fiscal (PEF) que se torna possível perceber o verdadeiro impacto do Relatório de Inspeção e da Recomendação que lhe sucedeu no aperfeiçoamento da atuação dos três Institutos da Segurança Social com responsabilidades em matéria de garantias dos contribuintes²⁹, em especial do IGFSS.

Foi através de uma queixa que, em 2021, se detetou o caso de uma irregularidade na realização de penhora sem prévia notificação do executado para regularização, em 30 dias, da situação de atraso no cumprimento do plano prestacional que havia sido aprovado. A ausência dessa notificação, expressamente exigida por lei³⁰, tornaria irregular a subsequente penhora. Em consequência, oficiou-se o IGFSS, recordando o teor da Recomendação formulada³¹ e o compromisso que assumira, logo no exercício do contraditório ao Projeto de Relatório, no sentido de implementar a “*expedição centralizada de notificações nos termos do artigo 200.º do CPPT*”. Solicitou-se ainda ao IGFSS especial atenção no sentido da efetiva concretização do compromisso assumido e também a promoção das diligências adequadas a cessar a conduta irregular da SPE.

Nota positiva merece o tratamento dispensado aos casos, há muito sinalizados por este órgão do Estado, de atraso no envio das oposições à execução ao tribunal tributário competente para as decidir, pois, pela primeira vez em muitos anos, nenhuma queixa sobre esse assunto foi dirigida à Provedora de Justiça em 2021.

Uma outra Recomendação formulada no ano de 2020 também motivou nova intervenção reforçando o seu teor, desta vez junto do Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS). Trata-se da Recomendação n.º 5/A/2020, de 29 de outubro³², relacionada com a violação do mínimo de impenhorabilidade na concretização de penhoras de pensões pagas pelo Centro Nacional de Pensões, devido à ausência de mecanismo que, de forma automática, ajuste o montante das penhoras às sucessivas atualizações do salário mínimo nacional, levando a que muitos pensionistas se vejam privados de valor considerado essencial à sua subsistência e que, por isso, lhes não podia ter sido subtraído.

Se é certo que o ISS, sempre que alertado para os casos concretos em que tal aconteceu se tem prontificado a corrigir a situação, a verdade é que o objetivo da Recomendação foi alertar para uma situação que não deveria ocorrer, pois nem todos os lesados têm conhecimento de que estão a ser penalizados (e por isso não reclamam), nem tão-pouco é aceitável

²⁷ Relatório disponível em: http://www.provedor-jus.pt/documentos/Relatorio_Inspecao_SPE_junho_2020.pdf com os respetivos Anexos em: http://www.provedor-jus.pt/documentos/Relatorio_Inspecao_SPE_junho_2020_anexos.pdf.

²⁸ Disponível em: http://www.provedor-jus.pt/documentos/Recomendacao_4_A_2020.pdf.

²⁹ IGFSS, Instituto da Segurança Social, I.P. e Instituto de Informática, I.P.

³⁰ Artigo 200.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário.

³¹ Em especial o seu ponto 2.1.5.

³² Disponível em https://www.provedor-jus.pt/documentos/Recomendacao_5_A_2020.pdf.

que o Estado se coloque na posição de assumir que viola a Lei, apenas se disponibilizando para retificar a sua atuação quando para tal instado.

A resposta a esta Recomendação chegou no início de 2021 e foi no sentido do seu total acatamento, tendo o ISS dado conta de que esperava, com a colaboração do Instituto de Informática, I.P. (II), poder operacionalizar a correta aplicação dos mínimos de impenhorabilidade no primeiro trimestre de 2021, sem prejuízo de, até lá, proceder às correções manuais devidas.

Certo é que o número de queixas sobre este problema não só não abrandou, como superou, em 2021, os valores de 2020.

Em simultâneo com os pedidos de retificação manual que foram sendo dirigidos ao ISS à medida que as novas queixas chegavam, impôs-se a solicitação de esclarecimentos adicionais sobre a demora na resolução definitiva do problema. Em resposta, obteve-se o esclarecimento de que o automatismo recomendado teria sido implementado em outubro de 2021, mês após o qual continuaram a ser recebidas queixas do mesmo teor.

Não há discrepância de posições entre o ISS e a Provedoria de Justiça a respeito deste assunto. E dificilmente poderia haver, atenta a clareza das normas e a sua flagrante violação por este instituto. Não obstante, à data da elaboração do presente Relatório, cerca de um ano volvido sobre a data que o próprio ISS indicou como sendo a prevista para concretizar o acatamento da Recomendação n.º 5/A/2020, esta continua, ao que tudo indica, por acatar. A situação mantém-se, por isso, em aberto e em acompanhamento.

Importa ainda referir que, tal como aconteceu em 2020, em 2021 foi determinada a suspensão excecional dos PEF, suspensão que vigorou no primeiro trimestre do ano e que visou providenciar algum alívio financeiro aos executados durante a pandemia³³, o que motivou queixas ao Provedor de Justiça.

As queixas recebidas foram de natureza análoga às que haviam sido recebidas em 2020, embora de menor expressão numérica, desde logo por não ter havido a coincidência temporal que se verificara em 2020, quando a suspensão dos PEF coincidiu com a realização das liquidações de IRS e com o processamento (e suspensão indevida) dos reembolsos devidos aos respetivos sujeitos passivos.

Nesta segunda suspensão as queixas versaram, essencialmente, sobre a atuação de entidades terceiras (bancos e entidades pagadoras de rendimentos dos executados) responsáveis pela execução de ordens de penhora pendentes.

Reconhecendo-se a importância das instruções divulgadas pela AT através do Portal das Finanças, onde já haviam sido divulgadas FAQs a propósito da anterior suspensão dos PEF, foi dirigido à respetiva Diretora-Geral um ofício contendo sugestão de compilação das FAQs referentes à nova suspensão num único documento, de modo a prevenir erros e a esclarecer questões que a experiência da anterior suspensão dos PEF revelara problemáticas. Datado de 22/2/2021, o ofício contendo tais sugestões não chegou a merecer resposta por parte da AT.

³³ Decreto-Lei n.º 6-E/2021, de 15 de janeiro.

[IRS]

As queixas recebidas sobre IRS não revelaram, este ano, especial predominância de qualquer tema, destacando-se, porém, um aumento das queixas sobre dupla tributação internacional³⁴, que surgem, em regra, quando o Estado onde é gerado determinado rendimento e o Estado da residência do seu titular são distintos, colocando-se a questão de determinar qual o Estado que pode tributar os rendimentos e, caso ambos possam fazê-lo, apurar a qual deles cabe eliminar ou reduzir o efeito dessa dupla tributação. O que, por regra, é feito através do recurso às convenções celebradas entre Estados.

Estas queixas colocam algumas dificuldades particulares, seja quando os queixosos são portugueses residentes no estrangeiro – que têm, por isso, dificuldades acrescidas de contacto com os serviços da AT –, seja porque são estrangeiros residentes em Portugal, não dominando, por vezes, a língua portuguesa nem, tão-pouco, o sistema fiscal nacional. A frequente necessidade de contacto entre a AT e as suas congéneres estrangeiras também dificulta a célere decisão destes casos, mas a boa colaboração que é, em regra, prestada pela Direção de Serviços das Relações Internacionais da AT (DSRI) tem vindo a permitir ultrapassar as dificuldades.

Foi o que aconteceu no caso de um cidadão português residente na Suíça, que viu tributados, em sede IRS, rendimentos de pensões pagos pela Segurança Social portuguesa. Note-se que, nos termos da Convenção para Eliminar a Dupla Tributação em Matéria de Impostos sobre o Rendimento e sobre o Capital, celebrada entre Portugal e a Suíça³⁵, o Estado português só poderia tributar as pensões auferidas por um seu nacional residente na Suíça se tais pensões decorressem do exercício, em Portugal, de um emprego em funções públicas.

Não tendo o queixoso logrado provar a natureza da pensão auferida, a AT considerou que a liquidação de IRS deveria manter-se. No entanto, na sequência da queixa do interessado e da instrução do respetivo procedimento junto da DSRI, foi possível alcançar conclusão distinta. Provedoria de Justiça e a DSRI concordaram que a AT tinha em seu poder documentos que lhe permitiriam apurar qual a natureza da pensão, sem necessidade de mais produção de prova pelo contribuinte.

Com efeito, tratando-se de pensões pagas pelo ISS, I.P., este Instituto estava obrigado a entregar declaração à AT contendo informação sobre o montante e o tipo de pensões pagas³⁶. Consultadas tais declarações, ficou comprovado que as pensões não tinham natureza pública, dado suficiente para que se pudesse concluir que só o Estado Suíço poderia tributar tais rendimentos. A liquidação de IRS do queixoso viria, pois, a ser anulada, com devolução dos valores por si pagos.

Sempre que possível, procurou-se que a instrução dos procedimentos beneficiasse mais cidadãos para além dos que, através de queixa, sinalizaram determinadas situações junto da Provedoria de Justiça. Foi o que aconteceu no caso de uma queixa que, apesar de não ter

³⁴ 13 queixas em 2019, 17 em 2020 e 33 em 2021.

³⁵ Artigos 18.º e 19.º.

³⁶ O impresso designado por “Modelo 30” destinado a declarar rendimentos pagos a não residentes.

fundamento, revelou “acidentalmente” um lapso nas informações prestadas pelos serviços de atendimento da AT (“e-balcão”).

Neste caso, que originou uma chamada de atenção ao DSIRS, o queixoso julgava ter direito à aplicação do chamado mínimo de existência³⁷ para impedir a tributação dos seus rendimentos provenientes de rendas (categoria F), mas a AT, através do e-balcão, informou-o (bem) que o mínimo de existência não se aplica aos rendimentos da categoria F. Menos bem andou quando esclareceu, adicionalmente, que o mínimo de existência também não se aplicaria à categoria B de rendimentos (trabalho independente), o que não acontece, pois o mínimo de existência abrange rendimentos do trabalho dependente, de pensões e de trabalho independente (apenas com exceções pontuais).

Isso mesmo foi dito à DSIRS que, reconhecendo o erro, informou que à questão seria dado especial ênfase em futura ação de formação de IRS a nível nacional.

Foram também recebidas algumas queixas, menos de uma dezena, acerca do chamado IRS Jovem³⁸, que prevê a isenção parcial de IRS dos rendimentos auferidos por sujeitos passivos entre os 18 e os 26 anos, nos três primeiros anos de obtenção de rendimentos do trabalho após a conclusão dos estudos. Reclamavam os queixosos a aplicação desse benefício a partir de 2019 quando o legislador apenas o considerava aplicável a jovens que tivessem entrado pela primeira vez no mercado do trabalho no ano de 2020. Talvez porque a clarificação do ano de entrada em vigor desse benefício resultasse de uma norma transitória da Lei do Orçamento do Estado para 2020, revelou-se necessário esclarecer os interessados acerca dos motivos pelos quais as suas pretensões careciam de fundamento.

[Outros assuntos fiscais]

Os programas IVAucher e AUTOvoucher foram objeto de cerca de duas dezenas de queixas, algumas delas dando conta de dificuldades ou falhas na operacionalização dos benefícios, ainda que a maioria contestasse os requisitos de acesso previstos no regime de cada um dos apoios.

Recorde-se que o IVAucher visou dinamizar o consumo em alguns dos sectores mais afetados pela pandemia, permitindo ao consumidor final acumular o valor correspondente ao IVA suportado nos sectores do alojamento, cultura e restauração, durante um trimestre, e utilizar esse valor, durante um trimestre posterior, em consumos da mesma natureza.

Quanto ao AUTOvoucher, criado na sequência de um acentuado aumento do preço dos combustíveis, este permitiu aos consumidores aderentes auferir um benefício correspondente a € 0,10 por litro de combustível, com um limite máximo de 50 litros de combustível/mês.

Sempre que as queixas relatavam dificuldades na concretização do benefício, relacionadas com a conceção ou o funcionamento da plataforma criada para concretizar o IVAucher – e que acabaria por ser alargada ao AUTOvoucher –, a instrução dos procedimentos

³⁷ Cfr. Artigo 70.º do Código do IRS.

³⁸ Artigo 2.º-B do Código do IRS.

decorreu junto da AT ou da *Saltpay*, entidade operadora do sistema, tendo sido obtida boa colaboração, que permitiu, por exemplo, ajudar a ultrapassar dificuldades de utilização de saldo acumulado ou ajudar a esclarecer por que motivo o saldo acumulado não era aquele a que o consumidor julgava ter direito.

Quanto às queixas sobre a própria conceção dos programas e sobre os requisitos que os respetivos regimes legais consagravam, concluiu-se que a maior parte carecia de fundamento. Incluem-se nessas queixas as que contestavam a obrigatoriedade de associar um único número de telefone/endereço de correio eletrónico a cada NIF, exigência que se concluiu ser justificada por razões de segurança na criação e manutenção do registo nos programas em questão.

Também a dependência de adesão dos comerciantes e dos bancos a ambos os programas como condição para que os respetivos clientes pudessem aceder aos seus benefícios, contestada por alguns cidadãos, não foi aceite como razoável por se ter concluído, desde logo, que a adesão de comerciantes e bancos foi considerável, abrindo o leque de opções e possibilidades de acesso aos apoios em questão por parte dos consumidores. Acresce que, no caso do IVAucher, o montante de benefício não utilizado sempre seria considerado para efeitos de dedução à coleta do IRS.

Em suma, nestes e noutros casos em que se concluiu pela falta de fundamento da queixa, procurou contribuir-se para o esclarecimento dos interessados e para a sua sensibilização para vertentes do problema que poderiam não ter considerado.

Problema grave detetado nesta matéria – que motivou o envio de ofício ao Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Fiscais (SEAAF) – foi o da impossibilidade de acesso aos benefícios do AUTOvoucher por parte de quem tivesse cancelado a sua adesão ao IVAucher. Uma vez que o AUTOvoucher foi criado quando a plataforma do IVAucher já estava em funcionamento, tendo esta sido alargada de modo a abranger ambos os programas, alguns dos requisitos constantes dos termos de adesão ao primeiro programa revelaram-se incompatíveis com a vontade de adesão dos consumidores ao segundo programa. Foi o que aconteceu nos casos que foram levados ao conhecimento do SEAAF, solicitando-se a sua colaboração para permitir que o acesso aos benefícios do AUTOvoucher não fosse travado por uma opção (de cancelamento da adesão ao IVAucher) tomada quando os consumidores não podiam prever que aquela mesma plataforma informática viria a ser aproveitada para operacionalizar o programa AUTOvoucher³⁹.

A resposta obtida revelou o bom acolhimento da questão por parte do Executivo, que assumiu o compromisso de corrigir o problema a partir de janeiro de 2022.

A ligeira subida, em 2021, das queixas versando problemas relacionados com taxas de portagem e com tributação automóvel, bem como a ligeira descida das queixas sobre a tributação do património e imposto do selo, não trouxe alteração relevante na tipologia destas queixas.

Manteve-se, nomeadamente, o grande afluxo de queixas, cerca de meia centena, referentes à morosidade na restituição de IUC de veículos importados, em cuja liquidação a AT

³⁹ Cfr. Termos de Adesão Consumidores – Programa IVAucher – Saltpay-Portugal, S.A.

considerara a data de atribuição da matrícula em território nacional, tendo posteriormente alterado o seu procedimento de modo a compatibilizá-lo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia que manda atender à data da atribuição da primeira matrícula noutro Estado-Membro da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu para efeitos de liquidação do IUC. Uma vez que este procedimento reduz o valor do imposto devido, os anos de 2020 e 2021 foram muito marcados pelo elevado número de liquidações corretivas a cargo da AT e pelas consequentes queixas acerca da morosidade de tal processo. Ainda assim, no final do ano, apenas 2 procedimentos sobre este assunto se encontravam ainda por resolver.

Foi recebida mais de meia centena de queixas relacionadas com os benefícios fiscais a pessoas com deficiência fiscalmente relevante e com a atuação da AT nas situações em que da reavaliação destes cidadãos resultava a fixação de um grau de incapacidade inferior a 60%, isto é, abaixo do limiar mínimo gerador do direito a benefícios fiscais, nomeadamente em sede de IRS e de IUC. Para a AT, e através de instruções divulgadas em 3 de dezembro de 2019, os resultados dessa reavaliação teriam por efeito extinguir, para futuro, os benefícios fiscais em questão, ainda que estivesse em causa a mesma patologia; para os queixosos, a legislação então vigente permitir-lhes-ia manter o gozo desses benefícios fiscais enquanto direitos adquiridos. Ainda que com algumas reservas, a Provedoria de Justiça reconheceu a razoabilidade da posição da AT. A matéria viria a ser objeto de alteração legislativa concretizada através da Lei n.º 80/2021, de 29 de novembro, apontando o novo normativo num sentido que se crê mais favorável às pessoas com deficiência. Resta aguardar a interpretação que a AT venha a fazer das novas normas e as queixas que daí possam advir em 2022, para que então se possa aferir da necessidade/utilidade de intervenção da Provedora de Justiça nesta matéria.

Ainda assim, não se pode deixar de salientar o bom resultado obtido – e a boa colaboração prestada pela Alfândega do Jardim do Tabaco – no processo de reconhecimento da validade de Atestado Médico de Incapacidade Multiuso (AMIM) para efeitos de acesso ao benefício de isenção de ISV (Imposto Sobre Veículos) por parte de cidadão portador de deficiência motora. Por motivos relacionados com a pandemia e seus efeitos no atraso na realização de juntas médicas e na emissão de atestados, o referido cidadão não logrou apresentar AMIM formalmente adequado à obtenção da isenção. No entanto, o facto foi relevado pela Alfândega, atentos os referidos atrasos na realização de juntas médicas e a prova inequívoca, em poder da AT, de que a situação do queixoso era substancialmente adequada à fruição da isenção pretendida que assim foi reconhecida.

[Transportes, viagens e turismo]

Como já foi referido, as queixas relacionadas com problemas de transportes ocupam, pela primeira vez, o primeiro lugar no conjunto das queixas tratadas nesta Unidade Temática. Foram dirigidas ao Provedor de Justiça, em 2021, 461 queixas⁴⁰ sobre este assunto, sendo que

⁴⁰ 386 das quais sobre problemas relacionados com a pandemia.

430 se referiam ao transporte aéreo⁴¹, quase todas contra a TAP⁴². No entanto, a colaboração prestada por aquela empresa permitiu resolver 86% dos procedimentos abertos, na larga maioria de forma positiva.

As pretensões dos queixosos traduziram-se, fundamentalmente, na vontade de serem compensados pelo valor de bilhetes adquiridos, mas não utilizados, quase sempre devido à pandemia e na maior parte das vezes devido ao cancelamento do próprio voo. Embora as queixas tivessem sido apresentadas em 2021, muitas das situações remontavam ao ano anterior, apenas sendo objeto de queixa mais tarde, após as várias tentativas de resolução do problema pelos passageiros, junto da transportadora, se terem revelado infrutíferas.

Ainda em matéria de transportes, cumpre destacar a boa resolução de problema que afetou diversos cidadãos com o estatuto de antigo combatente, que, mesmo já sendo portadores do respetivo cartão, se viram impossibilitados de beneficiar da gratuidade nos transportes públicos de passageiros da Área Metropolitana ou da Comunidade Intermunicipal do seu concelho de residência, por falta de regulamentação deste benefício⁴³.

A instrução do procedimento acompanhou de perto a interação da Secretaria de Estado dos Recursos Humanos e dos Antigos Combatentes com a Secretaria de Estado das Infraestruturas e com o Ministério das Finanças, tendo sido confirmada a existência de autorização orçamental para acomodar a despesa inerente à gratuidade destes transportes.

Em resposta a uma das comunicações efetuadas, a demora na regulamentação foi justificada pela dimensão do processo, estando em causa benefícios a cerca de 400 mil antigos combatentes e envolvidas na regulamentação duas áreas metropolitanas e vinte e três comunidades intermunicipais.

Em 21 de setembro viria a ser publicada a Portaria que concretizou a regulamentação em falta⁴⁴, assim se satisfazendo a legítima pretensão do queixoso e de tantos outros cidadãos em idêntica situação.

As queixas sobre viagens e turismo registaram um decréscimo em 2021, não tanto porque os assuntos relacionados com estas matérias deixaram de chegar à Provedoria de Justiça, mas porque o tipo de litígio (ou a fase em que se encontrava) o situava fora do âmbito de intervenção deste órgão do Estado.

No entanto, foram ainda abertos alguns procedimentos sobre problemas relacionados com viagens e turismo, nomeadamente quando os queixosos apontavam omissões de resposta da ASAE no exercício das suas competências de fiscalização dos estabelecimentos de alojamento local, ou quando invocavam demora excessiva na resposta a pedidos de acionamento do Fundo de Garantia de Viagens e Turismo (FGVT) junto do Turismo de Portugal, I.P. (TP).

Questionada a Comissão Arbitral do TP sobre o estado de um pedido de acionamento da FGVT e sobre se já fora agendada sessão destinada à apreciação do requerimento do interessado, a Comissão veio responder negativamente, dando conta dos critérios de organização

⁴¹ Contra 176 em 2020 e esse já tinha sido ano de aumento no volume habitual de queixas sobre transporte aéreo.

⁴² Apenas 7 das queixas sobre transporte aéreo não visaram a TAP.

⁴³ Consagrado na Lei 46/2020, de 20 de agosto.

⁴⁴ Portaria n.º 198/2021, de 21 de setembro.

e decisão dos requerimentos que lhe são dirigidos: em regra, “*por ordem cronológica de entrada, sendo este critério afastado face à existência de processos relativos a agências de viagens encerradas /insolventes, dado que estes se caracterizam como urgentes, o que não é o caso, pois a agência de viagens contra quem foi apresentado o pedido está em funcionamento*”.

A prestação deste tipo de respostas tem, para o Provedor de Justiça, a virtualidade de permitir conhecer o modo como os serviços gerem as solicitações que lhe são dirigidas, informação que, aliada ao tempo de demora na decisão de cada caso, contribui para responder à questão que mais importa a este órgão do Estado, qual seja a de saber se a administração assegura resposta aos legítimos pedidos dos administrados em tempo útil e razoável, gerindo eficientemente os recursos disponíveis. No caso em apreço, após nova diligência, apurou-se que o requerimento do interessado seria apreciado em 09/12/2021, assim ficando satisfeita a sua pretensão de obtenção de uma decisão por parte da entidade competente para o fazer.

Não obstante o requerimento em questão tivesse sido apresentado em 15/10/2020, isto é, mais de um ano antes de ser decidido, esta demora não pôde deixar de ser contextualizada, tendo evidentemente sido levada em consideração a circunstância de a situação pandémica ter tido, desde cedo, reflexos nesta área, aumentando de forma súbita e imprevista o volume de trabalho a cargo dos serviços. A situação continuará a ser acompanhada, apesar do encerramento dos casos concretos que vão sendo decididos.

[Fundos e Apoios]

A par das queixas sobre transportes, foram os problemas com a atribuição de apoios – na sua larga maioria apoios COVID – que sobressaíram no cômputo total das queixas recebidas em 2021 nesta Unidade Temática.

As dificuldades de acesso aos apoios COVID, criados para ajudar profissionais da cultura a fazer face ao efeito negativo que a pandemia trouxe aos seus percursos profissionais e à própria subsistência dos seus agregados familiares, foram responsáveis pelo aumento do número de queixas neste sector da atividade do Provedor de Justiça.

As queixas recebidas visaram essencialmente o Apoio Extraordinário aos Artistas, Autores, Técnicos e outros Profissionais da Cultura (191) e o Programa Garantir Cultura (11)⁴⁵. As queixas sobre Linhas de Apoio ao Sector Cultural no âmbito do Programa de Estabilização Económica e Social e outros programas de apoio *ad hoc* tiveram menor expressão quantitativa.

Apesar dos temas das queixas serem idênticos, não foi possível proceder ao seu tratamento conjunto, pois cada caso evidenciava as suas particularidades. Com efeito, por detrás das dificuldades sentidas por cada candidato aos apoios destinados ao sector cultural encontravam-se, não raro, razões distintas que só após vários contactos com o Gabinete de

⁴⁵ As queixas sobre o Programa Garantir Cultura que aqui estão contabilizadas não incluem aquelas que colocam questões relacionadas com o enquadramento fiscal do Programa, caso em que as queixas (8) estão contabilizadas em “Fiscalidade”. Também não se incluem aqui as queixas sobre o Programa Garantir Cultura em que o interessado tem estrutura empresarial, caso em que as mesmas (5) estão contabilizadas em “Fundos – Empresas”.

Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais (GEPAC) se lograva identificar, ou não fosse a deficiente fundamentação das decisões de indeferimento das candidaturas um dos motivos que levou mais profissionais da cultura a dirigir-se à Provedora de Justiça em 2021. Ainda assim, é possível identificar os principais motivos de queixa:

- Dificuldades na submissão das candidaturas na plataforma;
- Contestação dos requisitos de acesso aos apoios;
- Indeferimento de apoios com fundamento no não preenchimento de requisitos que os queixosos afirmavam preencher;
- Deficiente fundamentação do indeferimento de apoios;
- Morosidade na apreciação e decisão de pedidos de apoio;
- Morosidade na concretização do pagamento de apoios já decididos favoravelmente.

Muitas foram as diligências necessárias para pôr fim à instrução de cada caso – insistências por resposta e por maior celeridade no tratamento dos assuntos, diálogo com o GEPAC e formulação de sugestões de atuação que lhe permitissem desbloquear e decidir candidaturas, entre outros –, mas foi possível terminar o ano com apenas 27 procedimentos pendentes, de entre os 208 classificados como “Apoios – Cultura”.

Para 2022 transitou o problema da exigência de emissão dos recibos previstos no artigo 115.º, n.º 1, do Código do IRS, para efeitos de quitação das quantias recebidas no âmbito do Programa Garantir Cultura, atentas as consequências fiscais da emissão desses recibos, prejudiciais aos beneficiários do Programa que assim veriam o referido apoio ser tributado como se de rendimento se tratasse.

A instrução destas queixas implicou a solicitação de esclarecimentos ao GEPAC, à DSIVA e à DSIRS, tendo as primeiras duas entidades já prestado resposta, mas mantendo-se em falta, no final do ano, a resposta da DSIRS a pedido de esclarecimentos datado de 19 de agosto de 2021 e objeto de diversas insistências, entretanto.

Também os apoios a outros sectores de atividade igualmente afetados pela pandemia continuaram a merecer a atenção da Provedoria de Justiça, justificando intervenções junto do Executivo como a que teve lugar junto do Secretário de Estado Adjunto e da Economia a propósito do Programa APOIAR. No âmbito deste programa, a diminuição de faturação devia ser comunicada à AT apenas através do sistema *e-Fatura*, circunstância que poderia excluir do apoio algumas empresas em situações específicas, mas não menos necessitadas desse apoio, como será o caso das empresas que se dedicam à exploração de máquinas de *vending*⁴⁶.

De facto, partindo do pressuposto de que as operações inerentes à atividade de *vending* não são objeto de faturação e que, por isso, tais operações não são comunicadas no sistema *e-Fatura*, sem prejuízo, naturalmente, de estarem sujeitas a registo, sugeriu-se à tutela a ponderação da possibilidade de autorizar que a redução da faturação, enquanto requisito de

⁴⁶ Venda direta de bens através de máquinas distribuidoras automáticas.

acesso ao apoio, fosse efetuada através de meios alternativos ao *e-Fatura*, de modo a afastar eventuais discriminações injustificadas na sua concessão.

Em resposta, o Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Economia informou que no aviso para apresentação de candidaturas ao programa em questão fora prevista a possibilidade de as empresas comprovarem, junto da autoridade de gestão do programa, não estarem abrangidas pela obrigação legal de comunicação dos elementos das faturas através do sistema *e-Fatura*, comprovando a diminuição de faturação com base nos valores declarados em sede de IVA.

Outra situação que contou com a boa colaboração da entidade visada – no caso, a Câmara Municipal de Lisboa (CML) – foi a encontrada para o caso da candidatura de uma empresária em nome individual (ENI) ao Fundo Lisboa Protege, indeferida pelo facto de aquela não ter a sua sede no concelho de Lisboa, mas sim em Sintra. Esse indeferimento seguiu-se à rejeição de uma candidatura anterior da mesma ao Fundo Municipal de Emergência Empresarial, aprovado pela Câmara Municipal de Sintra, pelo facto de o seu estabelecimento comercial se situar no concelho de Lisboa, ficando, assim, a queixosa sem qualquer proteção financeira a este nível.

Na comunicação dirigida à CML manifestou-se concordância com a exigência de os candidatos ao Fundo Lisboa Protege desenvolverem a sua atividade no concelho de Lisboa, que lhes prestará o apoio pretendido, mas questionou-se a exigência concomitante de os candidatos terem também aí a sua sede, pois que este é um dado totalmente alheio ao local onde são efetivamente criados os postos de trabalho e onde se realizam as transações económicas – no caso, em Lisboa.

No decurso dos contactos mantidos com a CML foi a Provedoria de Justiça informada da decisão de alargar o apoio em questão aos ENI com domicílio fiscal fora de Lisboa, satisfazendo a pretensão da queixosa e de todos os candidatos em idêntica situação.

Justifica-se, também, fazer referência à disponibilidade manifestada pela Autoridade de Gestão do PDR 2020 para rever o caso de um cidadão que se viu impossibilitado de apresentar atempadamente a sua candidatura aos apoios PDR 2020 – medida “8.1.4 -Restabelecimento da floresta afetada por agentes bióticos e abióticos ou acontecimentos catastróficos”, por erro que se concluiu não lhe ser imputável, mas sim aos serviços do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF).

Com efeito, o cadastro do ICNF não continha informação correta sobre a área de montado alentejano ardida no ano 2000, assim prejudicando a candidatura do queixoso ao apoio que lhe permitiria ver ressarcidos os prejuízos decorrentes dos incêndios daquele ano.

Tal como se salientou junto da Autoridade de Gestão do PDR 2020, o próprio ICNF admite, de forma expressa, o cometimento de um lapso no tratamento do pedido deste cidadão, tendo a área ardida vindo a ser validada mais tarde do que teria acontecido caso tal lapso não tivesse ocorrido.

Por esse motivo, o queixoso solicitara, a título excecional, uma prorrogação do prazo de submissão da sua candidatura. Foi a justiça desta solicitação que se salientou junto da Autoridade de Gestão do PDR 2020 e que esta, em resposta à Provedoria de Justiça, viria a reconhecer, admitindo a submissão tardia da candidatura do queixoso.

[Banca]

As queixas sobre assuntos bancários diminuíram relativamente ao ano anterior, em boa medida devido à diminuição do número de queixas COVID nesta matéria. De entre estas últimas, deve destacar-se a dificuldade reportada por uma estudante na obtenção de moratória de empréstimos bancários contraídos junto da Caixa Geral de Depósitos (CGD) ao abrigo do regime de crédito para estudantes do ensino superior, tendo a CGD fundamentado a recusa de moratória no facto de os empréstimos terem sido efetuados com recurso ao sistema da garantia mútua.

Ouvida a CGD, veio esta confirmar a sua posição de que o crédito à formação com garantia mútua, contraído pela queixosa, não seria elegível para a moratória pública⁴⁷, nem enquadrável na Moratória APB-Caixa.

Face a esta resposta e porque mal se compreenderia o motivo pelo qual este tipo de empréstimos não poderia beneficiar de uma medida destinada, precisamente, a garantir a continuidade do financiamento às famílias e a prevenir eventuais incumprimentos resultantes da redução da atividade económica, foram solicitados esclarecimentos junto do Secretário de Estado das Finanças, que revelando compreender a posição e argumentos do Provedor de Justiça, confirmou que os empréstimos em causa deveriam ser considerados para efeitos da moratória pública.

Obtida esta resposta, foi o respetivo teor comunicado à CGD, sugerindo-se-lhe a revisão dos seus procedimentos nesta matéria, em benefício da interessada, mas também de todos os restantes clientes da CGD em idêntica situação. Semelhante comunicação foi partilhada com a Associação Portuguesa de Bancos, que se comprometeu a divulgar esta informação junto de todo o sector bancário.

Também foi possível resolver – com a colaboração de CGD – o caso de uma cidadã que, após ter utilizado o seu cartão de débito em Espanha, viria a dar conta de vários levantamentos indevidamente efetuados por terceiros que não logrou identificar.

No momento em que conseguiu cancelar o cartão já vários débitos haviam sido efetuados. Para além da apresentação de queixa-crime, em Espanha, a queixosa viria a solicitar à CGD a reposição dos fundos indevidamente subtraídos à sua conta, pretensão inicialmente recusada com fundamento no facto de todas as transações feitas indevidamente terem sido validadas com recurso ao código pin. No entanto, a queixosa assegurava não ter partilhado o seu pin e contrapinha que seguramente o cartão teria sido clonado durante a utilização que fizera do mesmo, no país vizinho.

Na audição da CGD, durante a instrução deste procedimento, foi pela Provedoria de Justiça salientado o entendimento do Centro de Contacto *Europe Direct*⁴⁸ no sentido de que, em caso de utilização fraudulenta de cartão de débito, o montante máximo do prejuízo a suportar pelo cliente não poderá ultrapassar os € 50, devendo o Banco ou o fornecedor do cartão cobrir mesmo a totalidade dos custos em caso de clonagem de cartões. Semelhante

⁴⁷ Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março.

⁴⁸ Pagamentos, transferências e cheques na UE - Your Europe (europa.eu).

entendimento foi então acolhido pela CGD, tendo sido creditado na conta da queixosa todos os valores por esta identificados como tendo sido efetuados de modo fraudulento.

[Diálogo institucional]

Uma breve referência à colaboração das entidades visadas no procedimento de queixa com a Provedoria de Justiça ao longo de 2021, apenas para sumariar o que foi sendo dito e que se não afasta muito do ocorrido em anos anteriores.

Quanto à TAP, recorda-se a pronta e boa colaboração que permitiu ultrapassar a larga maioria dos muitos problemas colocados pelos seus passageiros, em especial pelos que aguardavam o reembolso de bilhetes referentes a voos cancelados.

O GEPAC revelou também disponibilidade para os inúmeros contactos essenciais à resolução das queixas sobre os apoios COVID ao sector da cultura, embora a sua preparação técnica e, conseqüentemente, a capacidade de resposta aos problemas que tinha a cargo fossem menores do que o esperado.

Ainda quanto à matéria de apoios COVID, a experiência de contacto com o ISS foi positiva. Apesar do muito trabalho a seu cargo, nesta e noutras matérias, manteve-se sempre disponível para facultar à Provedoria de Justiça os dados necessários para, nomeadamente, obter a revisão do indeferimento indevido de largas dezenas de pedidos de apoios.

No que toca aos assuntos financeiros, refira-se, mais uma vez, a boa colaboração da APB, a qual, não se encontrando sequer no conjunto das entidades junto das quais este órgão do Estado pode intervir, se tem revelado um verdadeiro parceiro de reflexão em assuntos bancários.

Quanto à colaboração da AT, mantém-se também o registo muito positivo da colaboração prestada pelos serviços de finanças, a contrastar com a demora e o silêncio que pautam a atuação da DSIRS face aos pedidos de esclarecimentos ou às propostas de reflexão que lhe são dirigidas.

1.4. Direitos sociais

[Enquadramento geral]

O ano de 2021 manteve uma tendência assinalável de queixas no domínio da proteção social, incluindo neste âmbito não só os regimes de segurança social, o regime de proteção social convergente e os regimes especiais e complementares, mas também os apoios extraordinários às famílias e aos trabalhadores aprovados na sequência da pandemia por COVID-19, cuja atribuição ficaram a cargo do Instituto da Segurança Social, I.P.

Foram recebidas cerca de 5542 solicitações, das quais resultou a abertura de 3256 procedimentos, o indeferimento liminar de 830 queixas, a classificação como exposições gerais de 413 comunicações e, por fim, 196 solicitações que transitaram para 2022 para apreciação e distribuição. Refira-se ainda a incorporação de 835 queixas em processos abertos, sendo que 640 correspondem a queixas sobre atrasos do Centro Nacional de Pensões na atribuição de prestações sociais.

O número de processos abertos manteve-se praticamente igual ao verificado no ano anterior, continuando a representar cerca de 30% da totalidade dos procedimentos.

Por outro lado, registaram-se 3512 processos de queixa concluídos. No que concerne aos motivos que determinaram o encerramento dos processos, conclui-se que 2315 lograram alcançar a reparação da ilegalidade ou injustiça; 81 foram abrangidos por recomendações, sugestões ou chamadas de atenção; 1100 foram objeto de arquivamento por improcedência; e os restantes 16 foram arquivados por motivos diversos.

As questões ou assuntos objeto dos procedimentos de queixa podem ser sintetizados no seguinte quadro, o qual congrega os dados relativos a todos os regimes de proteção social e integral, autonomamente, num só item, todos os processos abertos sobre queixas relativas aos apoios extraordinários no âmbito da COVID-19:

QUADRO 8

QUEIXAS AGREGADAS POR GRANDES ÁREAS DE ASSUNTOS		
Pensões (velhice, antecipadas e unificadas)	583	18%
Contribuições, quotizações, dívidas, restituição de contribuições e de prestações indevidas	503	15%
Deficiência, dependência e incapacidade	445	14%
Parentalidade e prestações familiares	426	13%
Apoios extraordinários no âmbito da COVID-19	404	12%
Desemprego	401	12%
Prestações por morte	152	5%
Doença	146	4%
CSI, RSI, Ação Social e Ajudas Técnicas (produtos de apoio)	95	3%
Outras prestações sociais	55	2%
Serviços e estabelecimentos sociais	46	1%
Total	3256	100%

O ano de 2021 continuou a ser fustigado pela pandemia da COVID-19, mantendo-se em vigor um conjunto de políticas e programas com vista a mitigar os seus efeitos, nomeadamente, junto das famílias e dos trabalhadores. As queixas recebidas neste domínio incidiram sobre alguns dos apoios extraordinários criados para o efeito, em especial, sobre o respetivo

âmbito de aplicação pessoal, as condições de atribuição, o cálculo, o montante ou o atraso na sua atribuição. Assim, foram recebidas 580 solicitações, as quais determinaram a abertura de 404 processos, tendo as restantes sido incorporadas (114), indeferidas liminarmente (21) ou consideradas exposições gerais (41). De qualquer modo, o número de queixas neste âmbito diminuiu face ao verificado no ano anterior⁴⁹.

No que respeita às outras matérias, importa referir que as queixas sobre a *proteção na parentalidade* e sobre *prestações familiares* tiveram um acréscimo significativo face ao verificado em anos anteriores, ou seja, 426 processos abertos em 2021⁵⁰ que compara com 183 em 2020. A causa deste aumento significativo de queixas prende-se, por um lado, com a alteração do escalão de rendimentos do abono de família e, por outro, com o atraso verificado na atribuição do abono de família pré-natal e do abono de família a crianças e jovens, o que determinou, aliás, uma intervenção da Provedora de Justiça.

Por sua vez, manteve-se elevado o número das queixas sobre as *prestações de desemprego* (subsídio de desemprego, subsídio social de desemprego inicial ou subsequente e subsídio por cessação de atividade), o que pode encontrar justificação na crise económico-social resultante da pandemia por COVID-19 que determinou muitas situações de desemprego involuntário. As queixas prendem-se, nomeadamente, com a verificação das condições de acesso às prestações, o prazo de garantia, o registo de remunerações, a remuneração de referência, o cálculo, a duração das mesmas, a cessação, a suspensão e o reinício.

As *prestações no âmbito da proteção da deficiência, dependência e incapacidade* também registaram um aumento face ao verificado no ano anterior, em especial quanto à bonificação por deficiência (BD), à prestação social para a inclusão (PSI) e ao subsídio de educação especial (SEE). Em causa, refira-se, nomeadamente, o atraso na regulamentação de algumas normas relativas à BD e à PSI, mas também a verificação das condições de acesso e cálculo de tais prestações sociais. Já quanto ao SEE, as queixas incidiram especialmente nas perícias realizadas pelas equipas multidisciplinares de avaliação médico-pedagógica, bem como no atraso na decisão dos requerimentos e pagamento do subsídio.

Os dois grandes blocos de matérias, identificados no quadro *supra* como “*Pensões*” e “*Contribuições, quotizações, dívidas, restituição de contribuições e de prestações indevidas*”, mantiveram-se aproximadamente em linha com os valores registados no ano anterior.

As queixas sobre os *atrasos do Centro Nacional de Pensões (CNP)* na apreciação e decisão dos requerimentos de prestações sociais originaram a abertura de 12 processos (um por cada mês), tendo sido neles incorporadas 640 queixas, o que corresponde, aliás, ao número verificado no ano anterior. Há apenas a registar um acréscimo de queixas relativas à atribuição das pensões unificadas, a cargo simultaneamente do CNP e da Caixa Geral de Aposentações, IP (CGA).

⁴⁹ Com efeito, em 2020 foram recebidas 1000 solicitações e abertos 847 processos de queixa, enquanto em 2021 foram recebidas 580 solicitações e abertos 404 processos de queixa.

⁵⁰ A que acrescem ainda 61 queixas sobre prestações de abono de família a crianças e jovens, incorporadas em processo aberto sobre o assunto.

[A proteção social extraordinária no segundo ano da pandemia por COVID-19]

O ano de 2021 continuou a ser marcado pela pandemia por COVID-19, afetando muitos sectores de atividade, trabalhadores, famílias e empresas. Com efeito, logo em janeiro de 2021 se registou um agravamento da situação epidemiológica no país, o que conduziu a novas restrições à circulação e à necessidade de aprovação ou repriminção de anteriores medidas para mitigação da situação de muitos trabalhadores e empresas.

O Estado continuou a ter, neste âmbito, um papel essencial. Com efeito, as ferramentas utilizadas implicaram importantes intervenções de vários serviços. Assim, se no domínio da saúde e para prevenção e tratamento da doença por COVID-19, o Serviço Nacional de Saúde (SNS) se revelou resiliente e indispensável, no domínio da proteção social e para prevenir o empobrecimento dos trabalhadores e das famílias, a insolvência das empresas e, a final, o crescimento da pobreza, o *Instituto da Segurança Social, I.P.* e o *Instituto de Informática, I.P.* viram ser-lhes cometidas responsabilidades acrescidas de informatizar e aplicar, com urgência, as medidas e apoios excecionais criados para minimizar os efeitos negativos da pandemia na economia dos trabalhadores, famílias e empresas⁵¹.

A este propósito, apesar dos reparos que possam ser feitos à atuação de ambas as entidades no domínio da atribuição destes apoios extraordinários, os serviços da segurança social merecem uma palavra de apreço pelo seu desempenho perante o fenómeno avassalador e excecional em que se traduziu a pandemia. Com efeito, face à complexidade legislativa relativa às medidas e apoios, ao atraso da regulamentação de algumas normas e à escassez de recursos humanos, o resultado obtido não pode deixar de ser considerado globalmente positivo.

Em geral e desde logo, refira-se a repetição, em 2021, de muitos dos problemas verificados em 2020 no acesso aos apoios extraordinários.

Com efeito, voltaram a ser denunciados obstáculos no *acesso aos requerimentos*, entre os quais se destacam os seguintes: a) algumas das aplicações informáticas impediram os interessados de submeter os requerimentos devido a dados desatualizados constantes no sistema de informação da segurança social; b) a forma de concretizar a submissão dos requerimentos através das aplicações informáticas não era de fácil compreensão⁵²; c) foi impedida a correção dos requerimentos, ou uma nova submissão dos mesmos, após a respetiva

⁵¹ Faz-se notar que os apoios extraordinários pagos pela segurança social diretamente aos trabalhadores passaram a integrar, em regra, o próprio sistema de segurança social, por força do disposto no artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 26-B/2021, de 13 de abril, no qual se estabeleceu que «Os apoios pagos diretamente aos trabalhadores pela segurança social, no âmbito das medidas excecionais e temporárias de resposta à pandemia da doença COVID-19, são, para todos os efeitos, considerados prestações do sistema de segurança social».

⁵² É disso exemplo o caso do apoio extraordinário à redução da atividade económica, para cujo requerimento, em 2021, o trabalhador tinha de acionar o “botão” da “prorrogação” do último requerimento submetido em 2020, o que se mostrou ilógico para muitos que conheciam a legislação e sabiam que já tinham esgotado o número de meses de prorrogação, motivo pelo qual procuraram, em vão, um “botão” para requerer de novo o apoio. Um outro exemplo refere-se à medida extraordinária de incentivo à atividade profissional cujo requerimento era efetuado como se do apoio extraordinário à redução da atividade económica se tratasse, o que levou à confusão de muitos interessados quanto ao apoio efetivamente requerido e quanto ao apoio específico mais adequado e benéfico.

anulação; e d) foram fixados prazos muito reduzidos para o exercício destes direitos, sem que tenha havido a abertura de prazos excepcionais para regularização de todas as situações⁵³.

Paralelamente às queixas recebidas sobre apoios extraordinários em concreto, outras centraram-se na falta de atualização da informação constante no *sistema de informação da segurança social*. Registaram-se, pois, inúmeros atrasos, dificuldades e constrangimentos na regularização de contas correntes, nomeadamente com a inscrição de dívidas inexistentes ou valores incorretos. Ações e/ou omissões de onde resultaram prejuízos para empresas e trabalhadores, em muitos casos impedidos de aceder a algumas das medidas extraordinárias, uma vez que exigiam exatamente a situação contributiva regularizada perante a segurança social.

Da análise efetuada dos casos que chegaram ao Provedor de Justiça, parece ser possível afirmar que as dificuldades reportadas poderiam ter tido expressão diferente caso os problemas de operacionalização não fossem igualmente acompanhados de um *défice de informação*. Se é certo que em 2021 se assistiu a uma melhoria, em geral, na informação prestada aos beneficiários, relativamente aos apoios COVID-19, por parte da segurança social, também é certo que continuou aquém do necessário, quer no que respeita aos esclarecimentos prestados através do respetivo sítio institucional na *internet*, quer através daqueles que foram prestados no atendimento presencial, telefónico e por escrito, havendo muitas queixas a denunciarem informações erradas e contraditórias.

Por outro lado, voltaram a surgir muitos problemas de atraso na decisão dos requerimentos apresentados e na atribuição e pagamento dos apoios, sobretudo na primeira metade do ano, durante a qual foi particularmente gravosa, uma vez mais, a incapacidade dos serviços da segurança social para assegurar uma proteção social eficaz e oportuna aos cidadãos, ainda que, desta vez, em menor escala, visto ter sido, entretanto, legalmente restringido o âmbito pessoal das medidas disponibilizadas.

Para este efeito, muito parece ter contribuído não apenas a aprovação de apoios com condições exigentes e apertadas, mas também a manutenção, ou mesmo agravação, no que respeita ao *apoio extraordinário ao rendimento de trabalhador*, do nível de complexidade dos diplomas normativos aprovados, num ambiente de reconhecida instabilidade na produção legislativa. Consequentemente, foi grande a confusão nos cidadãos quanto à conjugação de todos os apoios em vigor, particularmente durante o período em que os mesmos estiveram disponíveis em simultâneo, o que contribuiu também para que muitos trabalhadores requeressem os apoios errados, sem possibilidade de correção posterior.

Especificamente quanto aos apoios extraordinários para proteção dos trabalhadores, no início do ano ainda se registava um atraso na atribuição do *apoio extraordinário à proteção*

⁵³ Somente o apoio excepcional à família teve um prazo excepcional para a apresentação de requerimentos de meses anteriores, que ocorreu em dois dias de março, e relativamente ao apoio extraordinário ao rendimento de trabalhador em que se verificou a notificação de alguns cidadãos de prazos apertados para a submissão dos requerimentos em falta referentes aos meses de janeiro a junho de 2021.

*social de trabalhador*⁵⁴. Este apoio, aprovado em julho de 2020⁵⁵, apenas foi regulamentado em final de outubro desse mesmo ano⁵⁶, sendo que o primeiro pagamento ocorreu em 30/11/2020 e o pagamento dos retroativos de julho a outubro somente um mês depois, em 30/12/2020. Todavia, em janeiro de 2021, ainda eram muitas as situações pendentes, isto na sequência de terem sido detetadas “desconformidades” que se encontravam em “reanálise” pelo Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS).

Em consequência, a 07/01/2021, foi formulada uma chamada de atenção ao Secretário de Estado da Segurança Social (SESS)⁵⁷ onde se destacaram os seguintes problemas verificados: a) requerimentos ainda sem decisão; b) falta de pagamento, em algumas situações, dos meses de julho e agosto; c) necessidade de fixação de um prazo extraordinário (ou outra medida) para apresentação dos requerimentos relativos a meses anteriores, salientando-se a falta de informação adequada e oportuna, bem como, em muitos casos, a impossibilidade de acesso ao formulário; e d) impossibilidade de reversão da anulação do requerimento inicial.

Todavia, as queixas continuaram a ser apresentadas. De facto, o apoio em causa determinou, para os respetivos beneficiários, a obrigatoriedade do pagamento de contribuições num valor mínimo mensal de 65,73€, durante 30 meses, com início logo após o fim do apoio, ou seja, em janeiro de 2021. Contudo, com a situação de agravamento que se viveu, muitos trabalhadores, a receberem apenas valores mínimos de apoio, ou já sem preencherem condições para aceder a qualquer medida ou retomar a atividade, enfrentaram situações dramáticas de insuficiência económica, não tendo assim possibilidade de corresponder à obrigação contributiva mensal a que se comprometeram.

Em atenção a esta situação, foi formulada nova chamada de atenção ao SESS, através de ofício de 11/05/2021⁵⁸, não apenas dando conta do elevado número de trabalhadores que reportavam dificuldades no cumprimento da obrigação contributiva, como solicitando a ponderação da adoção de providências no sentido de os mesmos não serem prejudicados por não estarem a conseguir cumprir a referida obrigação.

No âmbito desta intervenção, foram ainda suscitadas duas outras questões, uma relacionada com a proteção social na doença e outra com os subsídios para assistência a filho e a neto em situação de isolamento profilático para trabalhadores independentes.

No que se refere à primeira questão, estava em causa a situação dos cidadãos que não viram subsidiada pelo ISS a totalidade dos períodos de isolamento profilático, decretado pelas autoridades de saúde, a partir do 15.º dia, pelo que foi solicitada a correção da situação, também para o passado.

⁵⁴ Previsto no artigo 325.º-G da Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

⁵⁵ Vide Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho.

⁵⁶ Vide Portaria n.º 250-B/2020, de 23 de outubro.

⁵⁷ O qual pode ser consultado em: <https://www.provedor-jus.pt/covid-19-provedora-de-justica-solicita-ao-governo-a-resolucao-de-problemas-que-comprometem-o-apoio-a-protecao-social-de-trabalhadores/>.

⁵⁸ O qual pode ser consultado em <https://www.provedor-jus.pt/provedora-de-justica-alerta-governo-para-aplicacao-indevida-de-medidas-de-protecao-social-na-doenca-e-na-parentalidade-e-para-as-dificuldades-dos-trabalhadores-independentes-no-cumprimento-da-obrigacao/>.

Quanto à segunda, sugeriu-se a correção da interpretação conferida pelo ISS ao artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, de modo a abranger também os trabalhadores independentes.

Se a questão da proteção social na doença por isolamento profilático foi ultrapassada com a emissão de orientações para os serviços, com vista à harmonização de procedimentos, as outras duas, ou seja, a questão da obrigação contributiva e a questão dos trabalhadores independentes, apesar de insistência, ficaram por acolher.

Mas o apoio que mais queixas suscitou foi o previsto na Lei do Orçamento do Estado para 2021⁵⁹, ou seja, o *apoio extraordinário ao rendimento de trabalhador (AERT)*⁶⁰, regulamentado no final de janeiro⁶¹. Criado como um “complemento” ao rendimento dos trabalhadores para um ano que se previa de retoma, ainda que gradual, acabou por se revelar, para muitos, sobretudo trabalhadores independentes, como manifestamente insuficiente, exatamente por não terem conseguido retomar as respetivas atividades e terem sido obrigados a subsistir, muitas das vezes, com o valor mínimo, fixado em apenas 50,00€.

Apesar de ter havido informação disponibilizada com antecedência por parte do ISS, tendo em conta a complexidade do AERT, revelou-se claramente insuficiente, sobretudo ao nível do atendimento dos serviços, traduzindo-se, em muitas situações, numa impossibilidade de apresentação tempestiva do requerimento, ou na apresentação do mesmo com erros. Acresce o facto de se ter verificado uma grande dilação na operacionalização da aplicação informática de gestão do AERT, o que atrasou, por sua vez, a apreciação de um número muito significativo de requerimentos apresentados, tendo havido cidadãos que ficaram cerca de seis meses na pendência de decisão – numa alegada situação de “*em análise*” ou de “*registado*”.

Para além das dificuldades na apresentação dos requerimentos, da insuficiência e deficiência verificadas na informação prestada, ou dos atrasos na decisão e atribuição do apoio, outros problemas foram objeto de queixa, como a falta de fundamentação das decisões e questões relacionadas com a interpretação das normas e com os procedimentos dos serviços.

Também por este motivo, em 21/07/2021, foi dirigido ofício aos Presidentes dos Conselhos Diretivos do Instituto da Segurança Social, I.P. e do Instituto de Informática, I.P., com insistência em 13/10/2021, no qual se chamou a atenção para várias dessas questões que à data ainda não se encontravam ultrapassadas e que, de forma resumida, se elencam: a) atraso nas decisões, b) falta de fundamentação, c) definição do momento da aferição dos requisitos, d) problemas relacionados com a suspensão por prestação de trabalho; e e) dificuldades

⁵⁹ Mais concretamente no [artigo 156.º da Lei n.º 75-B/2020](#), de 31 de dezembro.

⁶⁰ O AERT é um apoio muito complexo que se desdobra em 23 cenários de apoio distintos, com diferentes condições de atribuição e formas de cálculo, consoante as situações, e que gerou muitas dificuldades e constrangimentos na sua operacionalização, tanto mais que, por duas vezes, foram efetuadas alterações à interpretação das normas a respeito do âmbito pessoal do apoio (por um lado, quanto às pessoas que ficaram sem o subsídio social de desemprego em 31/12/2020, que afinal também foram abrangidas; por outro, quanto aos “trabalhadores que se encontram em situação de desemprego involuntário desde 2020 ou que tenham terminado prestações de desemprego em 2020”), e mais tarde, em 13 de abril, houve nova regulamentação do AERT através do [Decreto-Lei n.º 26-C/2021](#), com ajustes que se consubstanciaram no alargamento do acesso e cálculo do apoio, na implementação de procedimento extraordinário para recuperação de requerimentos que seriam indeferidos pela aplicação do regime originário e numa adequação excecional da condição de recursos.

⁶¹ Vide [Portaria n.º 19-A/2021, de 25 de janeiro](#).

relacionadas com o pagamento do valor superior apurado em situação de requerimento simultâneo de AERT com outros apoios extraordinários.

Importa precisar que esta intervenção, para além das questões específicas do AERT, igualmente versou sobre problemas que continuavam a ocorrer no âmbito de outros apoios extraordinários. Em causa, permaneciam questões de ordem geral que se impunham resolver, principalmente em matéria de obtenção de informação, bem como acesso e correção dos requerimentos apresentados. Neste sentido, foram sugeridas às entidades visadas as seguintes medidas: a) estabelecer novos prazos extraordinários para a apresentação de requerimentos relativamente a meses anteriores; b) adotar mecanismos que permitissem aos cidadãos (ou aos serviços, oficiosamente) corrigirem requerimentos apresentados com incorreções ou convolarem-nos em requerimentos do apoio extraordinário para o qual foram elegíveis; c) admitir a reanálise dos requerimentos anteriormente indeferidos com base em pressupostos errados que, entretanto, tenham sido corrigidos, e promover a renovação dos respetivos processamentos (usualmente designados como “reprocessamentos” pelos serviços); e d) reforçar e melhorar a informação prestada aos cidadãos, assim como os canais e meios de veiculação da mesma, fazendo-se maior esforço na resposta às reclamações daqueles que se dirigem aos serviços a respeito dos apoios extraordinários COVID-19.

Por sua vez, faz-se igualmente notar que o *apoio extraordinário à redução da atividade económica*, ripristinado em 2021⁶², também acabou por ser objeto de muitas das queixas apresentadas, algumas claramente associadas a uma certa confusão que se gerou fruto de alterações legislativas que foram ocorrendo ao longo do próprio ano. Este apoio, de facto, começou por ser previsto apenas para os trabalhadores cujas atividades tivessem sido suspensas ou encerradas, e durante o período de suspensão das atividades e de encerramento das instalações ou estabelecimentos. Todavia, com o Decreto-Lei n.º 23-A/2021, de 24 de março, responsável por alargar as medidas aos trabalhadores e empresas, procedeu-se à reativação do apoio extraordinário à redução da atividade económica para trabalhadores do turismo, cultura, eventos e espetáculos cujas atividades, não estando suspensas ou encerradas, estavam, porém, em situação de comprovada paragem.

Ao exposto acresce que, no que respeita ao cálculo deste apoio, a Assembleia da República, a 7/04/2021, também introduziu alterações à lei⁶³, desta vez para garantir que passasse a ser considerado o rendimento médio anual mensualizado do trabalhador no ano de 2019 e não já o de 2020, como determinaria a aplicação das regras do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, sem quaisquer alterações. Contudo, esta norma – para a qual o Governo aprovou uma cláusula de salvaguarda⁶⁴ – veio a ser declarada inconstitucional, com força obrigatória geral, por força do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 545/2021⁶⁵.

Uma outra questão suscitada, e que já anteriormente havia merecido intervenção, ainda que sem acatamento, foi a dos registos por equivalência no cálculo do *apoio extraordinário à redução da atividade económica para membros de órgãos estatutários*. Pelo facto de

⁶² Por força do Decreto-Lei n.º 6-E/2021, de 15 de janeiro.

⁶³ Vide Lei n.º 15/2021, que introduziu alterações ao Decreto-Lei n.º 6-E/2021, de 15 de janeiro.

⁶⁴ Vide artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 26-C/2021, de 13 de abril.

⁶⁵ In *Diário da República*, n.º 181/2021, Série I, de 16/09/2021: <https://dre.pt/dre/detalhe/acordao-tribunal-constitucional/545-2021-171441502>.

esse cálculo ter sempre por referência apenas a remuneração auferida no mês de fevereiro de 2020, todos os membros de órgãos estatutários que receberam subsídios por doença ou parentalidade nesse mês e ficaram, por isso, com registos por equivalência, acabaram por ser prejudicados, tendo sido defendida uma solução similar à encontrada para os trabalhadores com registos por equivalência no cálculo do complemento de estabilização.

Este assunto acabou por ser levado ao conhecimento do SESS, a 30/12/2021, através de ofício de chamada de atenção, no qual se insistiu, igualmente, pela abertura de prazos extraordinários para a apresentação de requerimentos relativos a meses anteriores, bem como para a correção daqueles que foram apresentados com erro, não só quanto ao AERT, mas em particular também quanto ao *apoio extraordinário à redução da atividade económica de trabalhador independente e membro de órgão estatutário*⁶⁶. Em resposta, o SESS expressou a posição de não alterar a forma de cálculo do apoio em causa para os membros de órgãos estatutários com registos por equivalência, tendo ainda referido que iriam “*decorrer este ano períodos excecionais de apresentação de pedidos de Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores de forma a serem tratadas reclamações relativas a vários meses de referência (janeiro a julho)*”.

Outra medida extraordinária com relevância foi a do *apoio excecional à família*. Este apoio também se destacou em 2021 porque, por um lado, em janeiro, voltou a ser atribuído no decurso de nova suspensão das atividades letivas, e por outro, entre 22 e 30 de março, decorreu um prazo excecional para apresentação de requerimentos relativos a períodos anteriores.

A este propósito, importa salientar o ofício de chamada de atenção dirigido ao SESS, a 2/03/2021⁶⁷, no qual foi questionado o motivo do atraso na regularização dos registos por equivalência à entrada de contribuições para os trabalhadores que tiveram de recorrer ao *apoio excecional à família* para prestar assistência aos seus filhos menores de 12 anos, durante os períodos de encerramento das escolas. Esta questão, suscitada também relativamente aos períodos de *lay-off*, foi objeto de muitas queixas à Provedoria de Justiça, tendo em conta que os trabalhadores não só viram afetadas as respetivas carreiras contributivas, por não verem refletidas nas mesmas as remunerações normalmente auferidas, como foram penalizados no montante das prestações sociais a que, entretanto, acederam e irão aceder.

Pelo facto de o problema ter sido ultrapassado relativamente aos trabalhadores abrangidos pelo *lay-off*, mas não quanto aos que beneficiaram do *apoio excecional à família*, procedeu-se a nova intervenção junto do SESS, através de ofício de 29/12/2021⁶⁸, tendo o Governo

⁶⁶ Faz-se ainda notar que o apoio extraordinário à redução da atividade económica, reprimado em 2021 foi também objeto de muitas das queixas, tanto mais que a repriminação foi prevista inicialmente apenas para os trabalhadores cujas atividades tivessem sido suspensas ou encerradas e durante o período de suspensão das atividades e de encerramento das instalações ou estabelecimentos. Já no que respeita ao cálculo deste apoio, a Assembleia da República, em 7/04/2021, alterou a lei no sentido de ser considerado o rendimento médio anual mensualizado do trabalhador no ano de 2019 (e não o de 2020, como a aplicação das regras do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, sem quaisquer alterações, determinariam). Porém, esta norma – para a qual o Governo criou uma cláusula de salvaguarda – veio a ser declarada inconstitucional, com força obrigatória geral, pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 545/2021.

⁶⁷ Vide <https://www.provedor-jus.pt/covid-19-provedora-de-justica-questiona-governo-sobre-o-impacto-do-lay-off-e-do-apoio-a-familia-na-carreira-contributiva-dos-trabalhadores-e-alerta-para-a-situacao-de-desempregados-desprotegidos/>.

⁶⁸ Vide <https://www.provedor-jus.pt/apoios-covid-19-provedora-de-justica-renova-alerta-para-exclusoes-injustificadas-de-protecao-social/>.

assumido o compromisso de que nenhum trabalhador nesta situação ficaria prejudicado na sua carreira contributiva.

Em conclusão, nesta situação de emergência sanitária, a segurança social foi chamada a acudir as famílias, os trabalhadores e as empresas, aplicando medidas e apoios extraordinários que foram sendo criados *ad hoc*.

Considerando os problemas identificados na adoção, implementação e atribuição desses apoios, importará que o Estado proceda a uma avaliação rigorosa dos resultados, quer em termos de medidas e apoios criados e da legislação para o efeito produzida, quer em termos da organização e dos procedimentos para efeitos da aplicação e atribuição dos apoios. Perante uma eventual situação excecional similar futura, é importante garantir que os instrumentos de intervenção, numa área tão sensível, possam ser mais assertivos e eficazes, sobretudo, tendo em consideração que alguns deles passaram a ser, «*para todos os efeitos, considerados prestações do sistema de segurança social*»⁶⁹.

Uma reflexão neste âmbito, implica, também, a ponderação dos riscos inerentes a uma digitalização dos serviços públicos, principalmente se não acompanhada de uma monitorização e avaliação do impacto, formação contínua e, em particular, de uma adequação e correção das plataformas digitais de modo a que os direitos legalmente instituídos sejam efetivamente acessíveis com eficácia. O rigor dos dados e do respetivo cruzamento, a par da identificação e rápida correção de eventuais erros, cujos custos não podem incidir desproporcionalmente sobre os cidadãos, em particular os mais vulneráveis, sobre os quais impende também o desafio da literacia digital, aconselham a uma particular atenção na área da segurança social.

[Apoiar em tempo útil a autonomia das pessoas idosas ou portadoras de deficiência]

O envelhecimento da população portuguesa é uma realidade que tem vindo a impor reflexão no quadro das políticas públicas, à semelhança, aliás, de todas as questões relacionadas com a deficiência e a dependência. Estão em causa novos modelos de intervenção centrados na dignidade da pessoa e no respeito pela sua liberdade e igualdade.

Garantir a autonomia e autodeterminação das pessoas idosas ou portadoras de deficiência assume uma grande transversalidade multidisciplinar. No domínio da segurança social, em particular no que se refere aos direitos que visam assegurar a autonomia e independência física e financeira destas pessoas, é possível verificar, ano após ano, como a concretização deste importante objetivo continua a enfrentar sérios obstáculos. Para o efeito, atente-se no quadro seguinte:

⁶⁹ Artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 26-B/2021, de 13 de abril.

QUADRO 9

PROCESSOS DE QUEIXA ABERTOS	
Pensões (velhice, antecipadas, unificadas)	583
Deficiência, dependência e incapacidade [PSI, BD, SEE, CD e SATP]	445
Prestações de solidariedade [CSI, RSI, AS e PA]	95
Serviços e estabelecimentos sociais	46
Total	1169

AS – Ação Social; **BD** – Bonificação por Deficiência; **CD** – Complemento por Dependência; **CSI** – Complemento Solidário para Idosos; **RSI** – Rendimento Social de Inserção; **PSI** – Prestação Social para a Inclusão; **PA** – Produtos de Apoio; **SEE** – Subsídio de Educação Especial; **SATP** – Subsídio por Assistência de Terceira Pessoa

Os 1169 processos de queixa abertos sobre estes assuntos representam cerca de 36% do total de procedimentos, estando em causa, nomeadamente, as condições de acesso, indeferimento, cálculo e montante das prestações sociais em causa, bem como o atraso na respetiva atribuição. Também foi possível detetar casos de incumprimento de legislação comunitária, designadamente quanto à obrigatoriedade de envio, em tempo útil, dos formulários regulamentares aos organismos de segurança social dos Estados-Membros para acesso a pensões, essencial de modo a não comprometer a proteção social de imigrantes e emigrantes no termo das respetivas vidas ativas.

Conforme referido antes, é particularmente relevante garantir a autonomia e independência financeira das pessoas idosas e/ou portadoras de deficiência para fazer face às suas necessidades básicas. Ora, o atraso na atribuição das prestações sociais pode colocar seriamente em causa este fim, referindo-se, a título de exemplo, o atraso ainda hoje verificado na apreciação e decisão de muitos requerimentos de pensão por parte do Centro Nacional de Pensões, matéria que tem vindo a ser, ao longo dos últimos anos, objeto de intervenção e constante acompanhamento por parte da Provedoria de Justiça.

Com vista a este mesmo fim é importante referir a existência de outras prestações, como o complemento social para idosos (CSI) e, mais recentemente, a prestação social para a inclusão (PSI), criada em 2017 justamente para apoiar as pessoas portadoras de deficiência ou com um grau de incapacidade elevado. No que se refere a esta última, continuaram a ser recebidas muitas queixas, não apenas relativamente a atrasos, mas também às condições de atribuição, o que determinou, aliás, a formulação de uma recomendação da Provedora de Justiça à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social em 24 de fevereiro de 2020⁷⁰, cujo acatamento continua a ser objeto de monitorização.

No que se refere à autonomia física, é importante destacar a relevância do acesso, em tempo útil, a Produtos de Apoio (PA)⁷¹ adequados às necessidades concretas das pessoas idosas ou portadoras de deficiência. A burocracia inerente ao acesso a estes apoios, o atraso do Governo na publicação anual do diploma legal que aprova as verbas para financiamento

⁷⁰ Recomendação n.º 2/B/2020 que pode ser consultada em http://www.provedor-jus.pt/documentos/Recomendacao_n_2_B_2020.pdf.

⁷¹ Qualquer produto (incluindo dispositivos, equipamentos, instrumentos, tecnologia e *software*), especialmente produzido ou geralmente disponível, para prevenir, compensar, monitorizar, aliviar ou neutralizar as incapacidades, limitações das atividades e restrições na participação (próteses, cadeiras de rodas, plataformas de acesso à habitação, etc.).

da aquisição dos PA e o atraso, também observado, na aprovação e pagamento das verbas para as respetivas aquisições, são obstáculos que importa assinalar.

Por outro lado, uma outra prestação social que poderia, em certa medida, contribuir para evitar ou retardar a *institucionalização* das pessoas idosas ou portadoras de deficiência é o *complemento por dependência* e o *subsídio de apoio ao cuidador informal principal*.

Com efeito, têm sido recebidas nos últimos anos muitas queixas sobre o acesso ao *complemento por dependência*, estando em causa, sobretudo, e novamente, o atraso na sua atribuição, verificando-se, não poucas vezes, que os requerentes falecem muito antes do deferimento e pagamento deste complemento. Quer isto significar que os interessados – idosos ou pessoas com um elevado grau de incapacidade – acabam por não beneficiar de uma verba que lhes permitiria cuidar da sua situação de dependência com um melhor apoio, beneficiando assim de uma vida mais digna na sua própria habitação e/ou em ambiente familiar.

Paralelamente, foram sendo recebidas várias queixas sobre o acesso ao *Estatuto do Cuidador Informal* (ECI) e, mais concretamente, ao *subsídio de apoio ao cuidador informal principal*. A implementação do ECI foi desenvolvida através de projetos-piloto iniciados em 01/06/2020 em 30 concelhos e com a duração de 12 meses, visando «*avaliar a adequabilidade e capacidade de resposta das medidas de apoio às necessidades reais*»⁷². Tardou, porém, a avaliação destes projetos-piloto e a consequente revisão e regulamentação no sentido de alargar o âmbito de aplicação do ECI a todo o território nacional. A este propósito, em 24/11/2021, foi dirigido um ofício à Secretária de Estado da Ação Social no sentido de chamar a atenção para a necessidade de aprovação urgente da regulamentação em falta, uma vez que se iam acumulando nos serviços do ISS muitos pedidos de atribuição de *subsídios de apoio ao cuidador informal* e os requerentes não se conformavam com tão prolongado período de espera, o qual não se coadunava com as situações graves a que tinham de dar resposta diariamente, nem com as dificuldades económicas dos respetivos agregados familiares⁷³.

O diploma regulamentar, que alargou o âmbito de aplicação do ECI a todo o território nacional, veio finalmente a ser publicado a 10/01/2022, definindo os termos e condições do reconhecimento, bem como as medidas de apoio a cuidadores informais e pessoas cuidadas⁷⁴.

Em suma, não obstante a proteção social que o ordenamento jurídico nacional confere às pessoas idosas e portadoras de deficiência, nem sempre a regulamentação é aprovada em tempo útil, nem nas condições legalmente estabelecidas. Estamos perante um problema de eficácia, cuja dimensão, neste quadro, assume uma preocupação acrescida, considerando não apenas a vulnerabilidade dos sujeitos em causa, mas também a natureza instrumental dos apoios previstos.

⁷² Vide artigo 5.º da Portaria n.º 64/2020, de 10 de março.

⁷³ O ofício em causa pode ser consultado em: <https://www.provedor-jus.pt/documentos/Of%C3%ADcio.%20Cuidador%20Informal.%20SEAS.pdf>.

⁷⁴ Vide Decreto Regulamentar n.º 1/2022, de 10 de janeiro.

[A premência da resolução definitiva dos atrasos na atribuição das pensões. O caso especial das pensões unificadas e a persistência das pensões provisórias.]

A Provedoria de Justiça recebeu nos últimos quatro anos – entre 2018 e 2021 – mais de 4000 queixas sobre o atraso do Centro Nacional de Pensões na atribuição de várias prestações sociais⁷⁵. Na sequência de várias intervenções oportunamente realizadas junto do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., do Governo e da Assembleia da República⁷⁶, várias medidas de natureza legislativa e administrativa têm vindo a ser adotadas no sentido de minimizar o problema.

Uma dessas medidas foi a da atribuição de *pensões provisórias* aos requerentes que preencham as condições de acesso, máxime a idade e o prazo de garantia. É certo que, para as pensões de invalidez e de velhice, a lei já contemplava esta possibilidade, tendo sido, no entanto, alargada às pensões de sobrevivência. De qualquer modo, em 2021, concretizou-se uma outra medida legislativa que visou acelerar a atribuição das pensões de velhice, denominada “*Pensão na Hora*”, que mais não é do que uma pensão provisória⁷⁷. Com efeito, o Decreto-Lei n.º 16-A/2021, de 25 de fevereiro, veio alterar o artigo 70.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, estabelecendo que a “*pensão provisória de velhice pode ser atribuída de forma automática com base nos elementos que constam do sistema de informação da segurança social*”.

Porém, esta medida deixa um lastro de pensões provisórias que demoram em transitar para definitivas, facto que, em 2021, justificou a apresentação de muitas queixas. Na sequência de diversas diligências realizadas pela Provedoria de Justiça, foi possível identificar alguns motivos determinantes desta situação de atraso na atribuição das pensões definitivas, como sejam: *i)* omissões de registos de remunerações no Sistema de Informação da Segurança Social (SISS), uma vez que se continua a verificar a não consolidação no SISS das carreiras contributivas efetivas e completas de todos os beneficiários da segurança social⁷⁸; *ii)* atraso do CNP no envio dos formulários regulamentares às instituições de segurança social estrangeiras, a fim de apurar a carreira contributiva registada nos regimes estrangeiros e o montante

⁷⁵ Atraso na apreciação e decisão dos requerimentos, nomeadamente, de pensões de velhice (antecipadas ou não), pensões de invalidez, pensões unificadas e prestações por morte (pensão de sobrevivência, subsídio por morte e reembolso das despesas de funeral).

⁷⁶ Para mais detalhe, Vide Relatórios de Atividade de 2019 e de 2020, respetivamente, páginas 75-78, em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2019-provedor-de-justica/> e páginas 98-99, em https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relat2020%20_Relatorio.pdf.

⁷⁷ A “Pensão na Hora” veio permitir aos cidadãos requerer a respetiva pensão através da Segurança Social Direta mediante comunicação célere do valor provisório que lhes será atribuído e com deferimento na hora, desde que os interessados cumpram as condições de acesso para poder usufruir de uma pensão em Portugal, designadamente, o prazo de garantia e a idade de reforma, passando a pensão, nessas circunstâncias, a ser atribuída de forma automática. Esta medida é válida tanto para cidadãos com carreira contributiva exclusiva em Portugal, como para os cidadãos com carreira contributiva noutros países, desde que cumpram o prazo de garantia em Portugal. Neste caso, o valor da pensão será provisório e refletirá apenas o montante a pagar em Portugal. Esta situação passará a definitiva depois do apuramento da carreira contributiva estrangeira.

⁷⁸ Em vários casos, a falta de consolidação dos registos de remunerações no SISS inviabiliza a própria atribuição da pensão provisória (automática ou não), pois os anos de remunerações registadas não são suficientes para o preenchimento do prazo de garantia, uma das condições legalmente exigidas para o efeito. Nessas circunstâncias, os interessados continuam sem acesso à pensão por tempo indeterminado, aguardando a migração de todos os seus registos remuneratórios para o SISS, de modo a perfazer, pelo menos, o prazo de garantia. Muitos casos há, também, em que a omissão de tais registos determina desde logo o indeferimento do requerimento da pensão sem que os serviços do ISS averiguem devidamente a existência de períodos contributivos dos beneficiários, identificados pelos próprios e em falta no SISS.

da pensão assegurada por esses regimes de proteção social⁷⁹; *iii*) atraso do CNP, no âmbito das pensões unificadas, no envio dos pedidos de informação à CGA relativamente ao tempo de serviço contado por aquela entidade, bem como da parcela da pensão a cargo da mesma; *iv*) falta de monitorização das pensões provisórias que vão sendo atribuídas, de modo a evitar a eternização da provisoriedade das mesmas; e, finalmente, *v*) problemas registados com a *entrada em produção*, em fevereiro de 2021, do novo Sistema de Informação de Pensões de Velhice, tendo o ISS reconhecido que esta «*situação conduziu, momentaneamente, a um aumento do tempo de análise dos pedidos de pensão*».

Por outro lado, importa ainda salientar a especial situação dos requerentes da *pensão unificada* que se depararam com atrasos maiores, como denota o número de queixas recebidas sobre o assunto (280), algumas com atrasos superiores a dois anos. Com vista ao cabal esclarecimento da situação, promoveu-se a realização de uma reunião com o Conselho Diretivo do ISS e com o Diretor do CNP. Na sequência dessa reunião, o ISS veio prestar uma informação escrita no sentido de clarificar e justificar o maior atraso verificado no tratamento, nomeadamente, dos requerimentos da pensão unificada, reconhecendo, afinal, o aumento dos atrasos em geral – *um aumento do tempo de análise dos pedidos de pensão* – e, em especial, dos *pedidos de pensão unificada, qualquer que seja o último regime, bem como outros pedidos de pensão que requeiram a totalização de períodos contributivos dos dois regimes*. O ISS comprometeu-se a resolver os requerimentos pendentes até ao final do ano de 2021, o que não veio a verificar-se.

Ainda na sequência da referida reunião, a Provedoria de Justiça remeteu uma lista com 111 casos concretos devidamente identificados, que serviu de amostragem para monitorização do tempo de resolução das situações assinaladas. A avaliação da resposta dada à referida lista, permitiu concluir que cerca de metade das situações assinaladas transitou para 2022 sem resolução e confirmou tempos de espera muito superiores a um ano.

A propósito das pensões unificadas, importa ainda referir que foram sendo identificadas várias situações em que a CGA, dispondo de elementos suficientes para a atribuição de uma pensão provisória aos requerentes, fica desnecessariamente a aguardar resposta do CNP a pedido de comunicação do respetivo encargo na pensão. De facto, sendo conhecido o problema do atraso do CNP, é importante salientar a possibilidade que assiste a esta entidade de atribuir ao interessado uma pensão provisória, uma vez que não apenas a informação do CNP não é indispensável à atribuição imediata da pensão por parte da CGA, como também há sempre possibilidade de posterior retificação uma vez recebida a comunicação do CNP. Para obviar esta situação, já durante este ano, a 22/01/2022, a Provedoria de Justiça dirigiu à Direção da CGA um ofício de chamada de atenção sobre o assunto. Em resposta, a CGA assegurou que, entretanto, uniformizara os procedimentos internos dos respetivos serviços no sentido de serem atribuídas pensões provisórias sempre que reunidas as condições para o efeito, nomeadamente, a verificação do prazo de garantia.

⁷⁹ Muitas queixas recebidas na Provedoria de Justiça evidenciam atrasos muito significativos – alguns superiores a dois anos – no envio de tais formulários, verificando-se, de igual modo, uma falta de controlo das respostas aos mesmos por parte dos organismos de segurança social estrangeiros.

Por fim, ainda no âmbito das pensões, importa salientar a introdução da funcionalidade que permite o acesso dos pensionistas ao *recibo mensal da pensão*. Com efeito, a partir de setembro de 2021, passou a ser possível a consulta do recibo da pensão de velhice no portal da *Segurança Social Direta*, permitindo a obtenção de informação sobre os valores mensais recebidos, com o detalhe dos abonos e das deduções. Esta medida, que há muito vinha sendo sugerida pelo Provedor de Justiça, veio agora finalmente a ser concretizada⁸⁰.

[As alterações legislativas no âmbito da Prestação Social para a Inclusão e da Bonificação por Deficiência]

Com a entrada em vigor da Portaria n.º 230/2021, de 29 de outubro, passou a ser possível o acesso à **prestação social para a inclusão** (PSI) por parte dos beneficiários que adquiriram a deficiência antes dos 55 anos de idade, mas que não obtiveram a respetiva certificação antes de atingida aquela idade.

Esta medida legislativa resultou do acolhimento de uma das sugestões constantes da Recomendação n.º 2/B/2020, de 24 de fevereiro de 2020, dirigida à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, no sentido de, nomeadamente, «*promover a elaboração e publicação do diploma regulamentar previsto no n.º 8 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 136/2019, de 6 de setembro, de modo a permitir dar exequibilidade ao direito consagrado*». Com efeito, o Decreto-Lei n.º 136/2019, de 6 de setembro, veio alterar o artigo 15.º do diploma da PSI, estabelecendo que o direito à prestação passasse a ser «*reconhecido às pessoas com 55 ou mais anos de idade, desde que a data de início da deficiência com grau de incapacidade igual ou superior a 60 % seja anterior àquela idade*» (n.º 7). Porém, a «*comprovação de que a deficiência é congénita ou foi adquirida antes dos 55 anos, bem como se a correspondente incapacidade se situava entre os 60 % e os 80 %, ou era igual ou superior a 80 %, é da competência de entidade certificadora a definir em diploma próprio*» (n.º 8).

No entanto, ficaram por acautelar os direitos dos requerentes da PSI que continuam a ser penalizados pelo atraso na emissão dos Atestados Médicos de Incapacidades Multiuso (AMIM), uma vez que a lei estabelece que esta prestação só é devida a partir do mês de entrega do documento de certificação, ou seja, desde a data da apresentação do AMIM, pelo que, face ao manifesto atraso verificado na emissão destes atestados por parte das juntas médicas das Administrações Regionais de Saúde (ARS), a eficácia desta prestação social fica seriamente comprometida.

Face ao exposto, a Provedora de Justiça recomendou que a lei fosse alterada de modo a assegurar o pagamento da PSI a partir do mês da apresentação do requerimento, sempre desde que o atestado médico de incapacidade multiuso viesse a certificar o grau de

⁸⁰ Em 2013, o Provedor de Justiça dirigiu uma chamada de atenção ao então Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social, sugerindo a adoção de um procedimento que acautelasse o direito dos pensionistas ao acesso célere à informação sobre os montantes, alterações e deduções registadas nas respetivas pensões, nomeadamente, através da plataforma informática Segurança Social Direta. Vide Relatório de Atividade de 2013, pág. 65, que pode ser consultado em: https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relatorio_2013.pdf.

desvalorização legalmente exigido para o efeito da atribuição daquela prestação social. Todavia, e não obstante o declarado acolhimento desta recomendação⁸¹, volvidos quase dois anos, a medida legislativa em causa não foi adotada, prejudicando grave e injustamente os cidadãos portadores de incapacidade ou deficiência, requerentes desta prestação social. Foi, por isso, recentemente, formulada chamada de atenção à Secretária de Estado da Inclusão das Pessoas com Deficiência.

Por outro lado, importa referir o atraso verificado, em geral, na apreciação e decisão dos requerimentos relativos à *bonificação por deficiência do abono de família a crianças e jovens (BD)*, resultante das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 136/2019, de 6 de setembro, que entraram em vigor em 1 de outubro de 2019 e que determinaram que os requerimentos da BD, apresentados a partir daquela data, fossem analisados com base nos critérios a definir em portaria. Ora, perante a ausência do devido diploma regulamentar, foram-se acumulando nos centros distritais do ISS milhares de requerimentos. Em face disso, e atenta a gravidade da situação, foi esta omissão reportada, quer ao Gabinete da Senhora Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, quer ao Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., neste último caso no sentido de, perante a falta de regulamentação, serem adotadas, com urgência, medidas de contingência com o objetivo de mitigar o impacto para os beneficiários.

Em resposta, veio o Conselho Diretivo do ISS informar que tinham sido transmitidas orientações aos centros distritais para tratar e decidir os requerimentos relativos a patologias graves e que não suscitassem dúvidas na atribuição da BD, solução que veio a revelar-se manifestamente insuficiente face ao volume de processos pendentes desde 2019.

Em 25 de maio de 2021, foi finalmente publicada a Portaria n.º 108/2021, no quadro da qual se definiram critérios a ter em conta para prova de deficiência com vista à atribuição da BD. Na mesma data, foi também publicado o Despacho n.º 5265-C/2021, que veio concretizar, no artigo 14.º, os critérios para análise e tratamento dos processos pendentes de decisão, enquanto não forem definidos e publicados os referenciais e instrumentos adequados à aferição do impacto da deficiência no desenvolvimento da criança, carecedora de apoio individualizado pedagógico e ou de apoio terapêutico, atentas as especificidades dos diversos tipos de deficiência e multideficiência, nos termos previstos no n.º 2 do artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 133-B/97, de 30 de maio, na sua atual redação⁸².

Resumidamente, apenas desde o fim do mês de maio de 2021 passou a existir enquadramento legal que permite a análise e decisão dos requerimentos de BD pendentes desde 2019 nos centros distritais do ISS. Não pode deixar de ser censurável o atraso significativo (quase dois anos) na publicação do diploma regulamentar, tendo em consideração a natureza e o âmbito de aplicação desta prestação social. Com efeito, muitos foram os agregados

⁸¹ Vide Recomendação e resposta em: http://www.provedor-jus.pt/documentos/Recomendacao_n._2_B_2020.pdf ; http://www.provedor-jus.pt/documentos/Resposta_Recomendacao_PSI_2_B_2020.pdf . Com efeito, em resposta, a Secretária de Estado da Inclusão das Pessoas com Deficiência veio referir que estava em curso um procedimento legislativo no âmbito do qual, acolhendo esta recomendação da Provedora de Justiça, se estabeleceria uma norma que acautelasse "(...) o efeito retroativo do pagamento quando esteja em causa a demora na realização de Juntas Médicas de Avaliação da Incapacidade", o que não se verificou até à data.

⁸² Com efeito, de acordo com o disposto no n.º 4 do artigo 2.º da referida Portaria n.º 108/2021, caberia à Direção-Geral da Saúde, até 31 de dezembro de 2021, definir os referenciais e instrumentos adequados à aferição do impacto da deficiência no desenvolvimento da criança e que careça de apoio individualizado pedagógico e ou de apoio.

familiares – vários de natureza monoparental – que ficaram um longo período numa situação de desproteção social, sobretudo numa altura de pandemia como a que se viveu em 2020 e em 2021.

A nova regulamentação da BD veio determinar que a verificação das condições de atribuição inicial da bonificação por deficiência compete a *equipas multidisciplinares de avaliação médico-pedagógica* constituídas para o efeito. Foram, entretanto, recebidas várias queixas sobre decisões de indeferimento da BD com fundamento nas deliberações das mencionadas *equipas multidisciplinares*. Porém, considerando a *discricionariedade técnica* inerente ao juízo de avaliação médico-pedagógica a cargo destas equipas periciais, facilmente se concluiu pela impossibilidade de apreciação das respetivas deliberações por parte do Provedor de Justiça. Com efeito, apenas nos casos em que se verifique alguma irregularidade na constituição ou funcionamento de tais *equipas multidisciplinares* ou no caso de não serem devidamente fundamentadas as respetivas deliberações, poderá eventualmente justificar-se a intervenção do Provedor de Justiça.

[Acesso aos Produtos de Apoio por parte das pessoas com deficiência e/ou incapacidade – Funcionamento do Sistema de Atribuição de Produtos de Apoio]

A Provedoria de Justiça tem chamado a atenção para algumas ineficiências do atual Sistema de Atribuição de Produtos de Apoio (SAPA), nomeadamente, quanto à necessária celeridade que os procedimentos neste âmbito devem especialmente revestir⁸³, uma vez que estão em causa instrumentos e dispositivos fundamentais para compensar ou mitigar as limitações funcionais e as restrições ao nível da participação em contexto de vida das pessoas com deficiências e/ou incapacidades.

Para esta falta de celeridade muito contribui a prática que tem vindo a ser adotada pelos sucessivos Governos de publicar tardiamente o despacho anual relativo à aprovação das verbas disponibilizadas às várias entidades financiadoras dos *produtos de apoio* requeridos pelos interessados.

O diagnóstico do funcionamento do SAPA há muito que está feito, apontando para a necessidade de, designadamente: a) melhorar e simplificar os circuitos e procedimentos de prescrição e de financiamento dos produtos de apoio, tornando-o mais transparente, compreensível e acessível aos destinatários; b) aperfeiçoar a plataforma informática do SAPA de modo a imprimir a desejada celeridade e eficiência a todo o processo de prescrição e financiamento dos produtos de apoio; c) alargar a cobertura nacional da rede de centros prescritores, tendo em vista uma maior proximidade aos cidadãos que necessitam desses apoios, assegurando igualdade e equidade no tratamento destas situações; d) criar bancos de produtos de apoio, promovendo a rentabilização de recursos e a existência de respostas tempestivas e oportunas, tal como já se verifica, aliás, em outros países europeus; e) melhorar a divulgação, informação e comunicação com os destinatários destes apoios; f) harmonizar

⁸³ Vide Relatório de Atividade de 2017, pág. 85, e de 2020, páginas 96-97.

e/ou uniformizar procedimentos a adotar quer pelos técnicos dos centros prescritores, quer pelos técnicos das entidades financiadoras; e g) conferir ao Instituto Nacional de Reabilitação, I.P. um papel mais interventivo, com acrescidas responsabilidades de supervisão do funcionamento do SAPA.

É certo que o Governo criou, entretanto, um grupo de trabalho com o objetivo de avaliar o SAPA⁸⁴ e promover a alteração do respetivo regime legal⁸⁵, o qual ficou incumbido de apresentar dois relatórios cujos prazos já foram há muito ultrapassados. Admite-se, ainda assim, que a pandemia por COVID-19 tenha perturbado os trabalhos inerentes ao processo legislativo em causa. A Provedoria de Justiça continuará a acompanhar este assunto.

[Problemas no acesso ao abono de família pré-natal e ao abono de família para crianças e jovens, afetando os agregados mais vulneráveis]

Em 2021, a Provedoria de Justiça foi confrontada com um número inusitado de queixas relativas não só ao apuramento do escalão de rendimentos aplicável, mas também ao atraso significativo registado, quer na atribuição do abono de família pré-natal, quer na atribuição inicial ou na reavaliação do escalão de rendimentos do abono de família para crianças e jovens. Com efeito, em 2021, foram rececionadas 426 queixas, face a 183 em 2020, o que representa um acréscimo de 133%.

Este atraso compromete não só o recebimento tempestivo do abono de família, mas também o acesso, para as famílias mais carenciadas, a outros apoios sociais, nomeadamente, a Ação Social Escolar⁸⁶, a atribuição de bolsas de estudo⁸⁷, a majoração do subsídio de desemprego⁸⁸ e a tarifa social de eletricidade⁸⁹.

A este propósito, refira-se que os agregados mais afetados foram precisamente os mais vulneráveis, sobretudo, cidadãos imigrantes e famílias monoparentais. Relativamente aos primeiros, um dos obstáculos verificados prendia-se com a comprovação da situação regular para efeitos de atribuição do abono de família, resultantes da morosidade dos processos de

⁸⁴ Despacho Conjunto n.º 2244/2020, de 17 de fevereiro de 2020, do Secretário de Estado Adjunto e da Educação, do Secretário de Estado Adjunto, do Trabalho e da Formação Profissional, da Secretária de Estado da Inclusão das Pessoas com Deficiência e do Secretário de Estado da Saúde.

⁸⁵ Nomeadamente, do Decreto-Lei n.º 93/2009, de 16 de abril.

⁸⁶ O escalão da ação social escolar é indexado ao abono de família de que beneficia a criança ou jovem e abrange refeições (gratuitas ou com redução de preço), material escolar e, eventualmente, comparticipação para alojamento em residência familiar. A utilização dos benefícios concedidos no âmbito da ASE só será efetiva a partir da data de decisão oficial, a qual se fundamenta na decisão prévia, em sede de abono.

⁸⁷ Este subsídio, igualmente concedido pela Segurança Social, tem por objetivo combater o abandono escolar em alunos de famílias com menores recursos (primeiro ou segundo escalão do abono de família). A bolsa é atribuída a menores de 18 anos que frequentem, com aproveitamento, o 10.º, 11.º ou 12.º ano de escolaridade. Não sendo necessário o seu pedido formal e sendo pago automaticamente, juntamente com o abono de família para crianças e jovens, carece em absoluto de uma decisão prévia quanto a este abono.

⁸⁸ Esta majoração é concedida aos beneficiários de agregados monoparentais e de agregados em que ambos os cônjuges ou unidos de facto estejam a receber subsídio de desemprego e tenham filhos ou equiparados a seu cargo que sejam titulares de abono de família.

⁸⁹ Para aceder à tarifa social de eletricidade o titular do contrato de eletricidade tem de ser considerado economicamente vulnerável, sendo o abono de família uma das prestações sociais que qualifica o interessado para o efeito.

regularização no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras⁹⁰. No que diz respeito ao acesso das famílias monoparentais ao abono e respetiva majoração, o problema residia no facto de a operação de atribuição das prestações sociais em causa não ser automática, carecendo da apresentação de determinadas informações suplementares e documentos⁹¹, o que tornava morosa a apreciação e decisão da prestação. Para essa morosidade muito contribuiu também a própria organização e funcionamento dos serviços do ISS. Efetivamente, muitos queixosos alegavam – e comprovavam – ter apresentado mais do que uma vez os documentos necessários.

Neste contexto, a 11/08/2021, foi dirigida uma chamada de atenção ao Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P. no sentido de serem adotadas medidas e procedimentos que, em tempo útil e tendo em atenção o novo ano escolar que se avizinhava, retomassem a eficácia na apreciação e decisão dos requerimentos pendentes ou que, entretanto, viessem a ser apresentados⁹². Em resposta, o ISS não reconheceu a existência do problema, nem tão-pouco a expressividade nacional do aumento de queixas registadas nesta matéria na Provedoria de Justiça.

[Intervenções da Provedoria de Justiça no âmbito do regime de proteção social convergente]

As queixas recebidas no âmbito do regime de proteção social convergente (RPSC) – 222 – representaram cerca de 7% do total das queixas recebidas no domínio dos Direitos Sociais. Para além do problema relativo à tramitação e atribuição das pensões unificadas acima referido, as queixas incidiram, também, sobre a manutenção do direito de inscrição – ou reinscrição – na Caixa Geral de Aposentações, I.P. (CGA), as condições de acesso e cálculo das pensões (velhice – antecipada ou não –, incapacidade, sobrevivência e unificadas) e sobre quotizações, dívidas e contagens de tempo de serviço.

Uma das questões que suscitou uma chamada de atenção ao Diretor da CGA prendeu-se com o facto de esta entidade persistir na recusa da manutenção do direito de inscrição de alguns docentes contratados apesar de os mesmos terem continuado a exercer funções ininterruptamente. A este propósito, importa recordar que, a 12/07/2018, na sequência de várias intervenções do Provedor de Justiça, a CGA veio expressamente acolher o entendimento deste órgão do Estado, reconhecendo o direito à reinscrição retroativa na CGA dos

⁹⁰ Os atrasos no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, resultantes, nomeadamente, da pandemia por COVID-19, impediam os cidadãos imigrantes e respetivos descendentes de acederem, em tempo útil, às prestações do abono de família. Entretanto, o Despacho n.º 4473-A/2021, de 30/04/2021, veio facilitar a comprovação da situação regular para efeitos de atribuição do abono de família. Não obstante, a recuperação dos requerimentos pendentes por parte dos serviços do ISS foi morosa.

⁹¹ A título exemplificativo, no caso de um agregado monoparental com crianças a cargo deve ser entregue o acordo homologado ou sentença da regulação das responsabilidades parentais.

⁹² Vide <https://www.provedor-jus.pt/documentos/abono-de-familia-chamada-de-atencao-iss-11-08-2021/>.

docentes contratados que tivessem exercido funções de modo ininterrupto⁹³. Não obstante, novas queixas entretanto recebidas permitiram concluir que a CGA não estava a conferir um tratamento uniforme a todas as situações similares, verificando-se a recusa da manutenção da inscrição, ao arrepio da posição oportunamente comunicada a este órgão do Estado. Com efeito, alguns dos serviços da CGA continuaram a recusar a reinscrição dos docentes nas referidas condições, com fundamentação diversa, alguma sustentada em legislação já revogada e invocando modalidades de vinculação não aplicáveis. A chamada de atenção traduziu-se, assim, num apelo à Direção da CGA de modo a garantir a «*emissão de uma orientação, clara e inequívoca, no sentido de corrigir e harmonizar os procedimentos dos Serviços da CGA relativamente a esta matéria, em linha, aliás, com o que foi transmitido pela Caixa Geral de Aposentações, I.P. ao Provedor de Justiça no ofício de 12/07/2018 supra-citado*». À data da elaboração do presente Relatório ainda não havia sido recebida a resposta.

Uma outra chamada de atenção foi dirigida ao Secretário de Estado da Segurança Social sobre o modo restritivo como a CGA estava a aplicar as regras de acesso à aposentação antecipada para longas carreiras contributivas (46 anos), no âmbito do regime de proteção social convergente, o qual exige a inscrição na CGA ou no regime geral de segurança social aos 16 anos de idade ou antes. Para efeitos de acesso a esta modalidade de reforma antecipada⁹⁴, a CGA tem vindo a exigir que a inscrição nos referidos regimes de proteção social tenha sido efetivamente concretizada aos 16 anos ou em idade anterior, não obstante a carreira contributiva dos interessados remontar a essa idade, após regularização feita *à posteriori*, tendo a CGA recebido dos interessados o pagamento das respetivas quotas e/ou contribuições. Por essa razão, os queixosos reclamam que, na prática, não conseguem beneficiar deste regime de aposentação antecipada quando atingem 46 anos de carreira contributiva, tendo de esperar por completar 48 anos de tempo de serviço. Tendo em conta que o referido regime de aposentação antecipada teve como objetivo manifesto proteger os trabalhadores que iniciaram a sua atividade profissional especialmente cedo, a Provedoria de Justiça solicitou ao Secretário de Estado da Segurança Social que esclarecesse de forma inequívoca como deve a CGA interpretar e aplicar a norma legal que prevê este tipo de aposentação antecipada⁹⁵.

⁹³ Com efeito, através de ofício, datado de 12/07/2018, a CGA veio informar o seguinte: «(...) relativamente à manutenção da inscrição no regime de proteção social convergente de vários docentes contratados que exerceram ininterruptamente as respetivas funções através da celebração de contratos anuais, aceita-se a posição defendida pela Provedoria de Justiça, sendo que a CGA irá alterar o seu procedimento permitindo a reinscrição retroativa dos docentes que se encontrem naquela situação e expressamente o solicitarem.» Para informações mais detalhadas sobre esta intervenção, vejam-se: <https://www.provedor-jus.pt/provedor-de-justica-chama-a-atencao-da-secretaria-de-estado-da-seguranca-social-para-a-necessidade-de-serem-emitidas-orientacoes-a-cga-para-manter-a-inscricao-dos-docentes-com-contratos-anuais/> ; <https://www.provedor-jus.pt/docentes-contratados-cga-reconhece-manutencao-da-inscricao-quando-exercem-ininterruptamente-funcoes/> ; <https://www.provedor-jus.pt/esclarecimento-manutencao-do-direito-de-inscricao-na-caixa-geral-de-aposentacoes/>.

⁹⁴ Prevista no artigo 37.º-B, n.º 1, alínea b) do Estatuto da Aposentação.

⁹⁵ No ofício enviado, a Provedora de Justiça salienta que a ausência da inscrição na CGA da maioria dos casos que lhe chegaram é imputável ao Estado (máxime, aos seus serviços empregadores) que não regularizou atempadamente a situação daqueles, conforme lhe competia. Por outro lado, salienta-se que o entendimento adotado pela CGA contraria o princípio da convergência de regimes, discriminando injustamente os respetivos subscritores face aos beneficiários do regime geral, a quem o CNP tem assegurado, e bem, o acesso a este tipo de pensão antecipada. O teor integral do ofício de reparo pode ser consultado em: <https://www.provedor-jus.pt/documentos/Oficio%20SESS.%20Carreiras%20longas.%20Aposentação%20antecipada.pdf>.

1.5. Direitos dos trabalhadores

2021 foi ainda um ano marcado pela pandemia, o que se refletiu nas matérias objeto das queixas apresentadas ao Provedor de Justiça na área relacionada com o Trabalho e o Emprego.

Foram abertos 1515 processos, menos 47 do que em 2020, o que representa uma diminuição de 3%. Destes, 448 tiveram como objeto de queixa os apoios extraordinários no âmbito da COVID-19, embora também aqui se tenha registado uma descida do número de processos, que corresponde a 20,7%⁹⁶. No que respeita às queixas indeferidas liminarmente, foram arquivadas 439 nesta unidade temática⁹⁷.

Note-se, no entanto, que o número de processos abertos não corresponde ao número de queixas (que é sempre superior) e que é prática corrente a incorporação de queixas que exponham pretensão idêntica e visem as mesmas entidades. Em 2021 o número total de queixas incorporadas em processos abertos foi de 235.

O Provedor de Justiça foi procurado por trabalhadores com regimes de trabalho diferentes e com diferentes profissões. Foram também diversas as questões que lhe foram colocadas e que serão detalhadas mais adiante. De entre os problemas ou preocupações que foram relatados deve destacar-se, pelo número de queixas que motivaram, o modo como foram aplicadas as medidas implementadas pelo Governo para apoiar:

- i) As empresas que suspenderam ou reduziram a sua atividade (Apoio Extraordinário à Retoma Progressiva da Atividade); e
- ii) Os trabalhadores que sofreram quebras de rendimento, quer por se encontrarem em situação de particular desproteção económica causada pela pandemia da doença COVID-19 (Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores), quer por se encontrarem temporariamente impedidos de exercerem a sua atividade profissional, por determinação da Autoridade de Saúde, por perigo de contágio ou por doença, ou para prestar assistência a filho ou neto (Subsídio por Isolamento Profilático).

Estas queixas explicam o elevado número de processos abertos em que estavam em causa relações laborais privadas: 452, um número inferior ao de 2020, mas ainda assim muito superior aos anos que antecederam a pandemia⁹⁸.

⁹⁶ Em 2020 foram 565 os processos abertos sobre questões relacionadas com a COVID-19.

⁹⁷ Não obstante, e sempre que foi possível, foi dada resposta a todos quantos se dirigiram ao Provedor de Justiça, explicando as razões para o arquivamento da exposição/queixa e, nos casos em que se justificava, encaminhando os interessados para as entidades administrativas competentes para a resolução do problema.

⁹⁸ Em tempos de normalidade são dominantes na unidade temática que se ocupa das queixas relacionadas com os direitos dos trabalhadores os pedidos de intervenção formulados por trabalhadores ao serviço de empregadores públicos: trabalhadores de órgãos ou serviços da administração do Estado, direta e indireta, da administração regional e autárquica, da administração autónoma e do sector público empresarial (sector onde se incluem não só as queixas de trabalhadores em funções públicas, mas também as relações laborais regidas pelo Código do Trabalho). Os pedidos apresentados por trabalhadores de empregadores privados são habitualmente em muito menor número. Não porque estes trabalhadores tenham menos motivos de queixa ou vejam os seus direitos mais respeitados, mas porque o Provedor de Justiça, em regra, tem apenas competência para apreciar queixas relativas a ações ou omissões de poderes públicos, não intervindo junto de entidades privadas.

O número de queixas apresentadas por trabalhadores em funções públicas ou trabalhadores ao serviço de entidades públicas, por seu turno, cresceu quando comparado com o ano de 2020, embora tenha sido inferior ao número de queixas recebidas sobre relações jurídicas de emprego público em 2019 (e nos anos de 2017 e 2018).

O quadro seguinte mostra em termos numéricos o que se deixou dito.

QUADRO 10

NÚMERO DE PROCESSOS ABERTOS 2019-2021			
Grandes temas	2019	2020	2021
Relação de Emprego Público	1010	859	930
Relação Laboral Privada	174	650	452
Emprego e formação profissional	45	47	128
Contratação Pública	4	5	4
Outras questões	3	1	1
Total	1236	1562	1515

Já os quadros *infra* revelam com maior detalhe os assuntos mais visados nas queixas recebidas ao longo deste ano, nas matérias relativas às relações de emprego público e às relações laborais privadas.

QUADRO 11

RELAÇÕES DE EMPREGO PÚBLICO - PRINCIPAIS ASSUNTOS	
Relações de Emprego Público	n.º de processos
Carreira	161
Remuneração	134
Recrutamento	115
Vínculo	106
Mobilidade geral	88
Prestação do trabalho	83
Avaliação do desempenho	67
Acidentes de trabalho	55

QUADRO 12

RELAÇÕES LABORAIS PRIVADAS – PRINCIPAIS ASSUNTOS

Relações Laborais Privadas	n.º de processos
Vicissitudes contratuais	139
Prestação do trabalho	124
Doenças profissionais	98
Fundo de Garantia Salarial	33
Cessação do contrato	17
Retribuição	12
Acidentes de trabalho	6
Igualdade e não discriminação	4

No que respeita às matérias atinentes às rela es de emprego público, e comparando com 2020, os assuntos mais visados nas queixas mant m-se sem grandes oscila es, destacando-se apenas um aumento de processos sobre questões remuneratórias. Destes, muitos recaíram sobre problemas de evolu o na carreira e sobre altera es de posicionamento remuneratório dos trabalhadores em fun es públicas, bem como sobre o pagamento de suplementos remuneratórios ou a compensa o aos trabalhadores envolvidos no combate   pandemia.

Os números referentes às rela es laborais privadas refletem o que se disse acima sobre as queixas relativas às medidas de combate   pandemia da doença COVID-19.

Assim, os processos sobre vicissitudes contratuais foram, na maioria dos casos, abertos na sequência de queixas apresentadas por empregadores em situa o de crise empresarial e por trabalhadores que viram os seus contratos de trabalho suspensos ou o seu período normal de trabalho reduzido. Questionaram-se, predominantemente, os apoios adotados pelo Governo para fazer face a estas situa es, tais como o *Lay-off* simplificado e o Apoio Extraordinário   Retoma Progressiva da Atividade.

Nos processos em que se discutiram questões relacionadas com a presta o do trabalho estavam, sobretudo, em causa o subsídio por isolamento profilático e o apoio excecional   família para trabalhadores por conta de outrem.

A propósito do desfecho dos procedimentos, note-se que foram arquivados 1484 ao longo do ano que se relata, número este que se aproxima dos procedimentos abertos (a diferença   de 27 procedimentos), e que se destaca pelo facto de ser superior ao de arquivamentos registados nos anos anteriores. De entre os processos arquivados, 618 foram-no por ter sido reparada a ilegalidade ou injustiça que motivou a queixa (41,6%), 134 com a formula o   administra o de chamada de aten o ou sugestão (9%), 585 por se ter concluído pela improcedência da queixa (39,4%) e 147 por outros motivos, designadamente por se ter encaminhado o queixoso para meio considerado id neo para fazer valer a sua pretensão (9,9%).

[Apoio extraordinário à retoma progressiva da atividade]

Depois da medida que ficou conhecida como *lay-off simplificado*⁹⁹, o Governo criou, em julho de 2020, o apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade para empresas em situação de crise empresarial com redução temporária do período normal de trabalho. Foram abrangidas por este apoio as entidades empregadoras de natureza privada, incluindo as do sector social e solidário, afetados pela pandemia e que, em consequência dela, se encontrassem em situação de crise empresarial, definida por uma quebra de faturação igual ou superior a 25%¹⁰⁰.

O acesso a este apoio estava, assim, dependente da comprovação da quebra de faturação e, por isso, da articulação entre o Instituto da Segurança Social, I.P. e a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT). No entanto, esta articulação conheceu atrasos e dificuldades que se refletiram num conjunto significativo de empresas.

Na verdade, a confirmação, por parte da AT, da quebra de faturação indicada pelas empresas foi feita, pela primeira vez, em novembro de 2020, abrangendo os pedidos apresentados desde agosto do mesmo ano, apenas se tendo voltado a realizar em junho de 2021, momento a partir do qual passou a assumir uma regularidade mensal.

Deste modo, as empresas em cujos primeiros pedidos foi identificada uma disparidade entre a percentagem de quebra de faturação indicada nos pedidos e a registada na AT – disparidade gerada, nalguns casos, por erros no cálculo da quebra de faturação ou no registo informático na plataforma *e-fatura* – viram ser-lhes suspensa a possibilidade de aceder ao apoio nos meses seguintes, isto até que fosse feita nova validação por parte da AT, não obstante terem desde logo devolvido os apoios em questão e corrigido os requerimentos.

Ora, uma vez que apenas em junho de 2021 foi realizada nova validação, estas empresas viram-se privadas do apoio durante largos meses, tendo invocado que daí decorreram graves dificuldades financeiras que comprometeram o pagamento das retribuições dos trabalhadores e colocaram em risco o próprio fim da medida, ou seja, a manutenção dos postos de trabalho.

Os atrasos que as dificuldades de articulação entre a AT e o ISS estavam a provocar na atribuição dos apoios foram, por diversas vezes, reportados ao Governo e, embora a situação tenha sido ultrapassada, mantêm-se por resolver os casos das empresas que reclamaram dos valores de faturação indicados pela AT, designadamente por terem procedido a correções na plataforma *e-fatura* que a AT não teve em consideração. Assim é, porque, enquanto o ISS invocou que apenas poderia rever as decisões de indeferimento com a confirmação por parte da AT dos valores da faturação depois de corrigida, a AT alegou que, de acordo com o protocolo de colaboração outorgado com o ISS, não teria de proceder a novas verificações relativas a períodos que já tivessem sido objeto de conferência.

⁹⁹ Que adaptou o regime previsto no Código do Trabalho e que permitiu a redução temporária do período normal de trabalho ou a suspensão do contrato de trabalho em situação de crise empresarial.

¹⁰⁰ A medida foi prevista no Decreto-Lei n.º 46-A/2020, de 30 de julho, e produziu efeitos a partir de 1 de agosto. Na sua versão originária, abrangia as empresas com quebra de faturação igual ou superior a 40%, mas logo em outubro esse limite foi reduzido retroativamente para 25% pelo Decreto-Lei n.º 90/2020, de 19 de outubro. Este diploma, entre outras alterações, veio estender a possibilidade de a "redução" do período normal do trabalho atingir 100% no caso das empresas com quebra de faturação igual ou superior a 75%.

[Isolamento profilático]

Foram abertos 106 procedimentos na sequência de queixas de trabalhadores por conta de outrem que se encontravam em isolamento profilático ou a prestar assistência a filhos ou outros dependentes a cargo menores de 12 anos, ou com deficiência ou doença crónica independentemente da idade, igualmente em situação de isolamento profilático por determinação das autoridades de saúde.

Os motivos de queixa foram, principalmente, o atraso no pagamento dos subsídios (subsídio de doença por isolamento profilático ou subsídios de assistência a filho ou neto por isolamento profilático) e as dúvidas acerca do apuramento do valor que era devido aos requerentes.

Os procedimentos em causa foram instruídos junto do ISS, tendo esta entidade prestado uma colaboração célere no esclarecimento das questões expostas. Por força da instrução realizada foi também possível, frequentemente, ultrapassar os problemas colocados pelos queixosos, reconhecendo o ISS que as suas pretensões deviam ser acolhidas.

De todo o modo, os trabalhadores por conta de outrem não se depararam com as mesmas dificuldades dos trabalhadores independentes como se relatou acima¹⁰¹; e o número de queixas apresentadas ao Provedor de Justiça sobre este apoio representa uma ínfima parte do número de casos de isolamento profilático ocorridos durante todo o ano de 2021.

Foi ainda apresentada uma queixa por uma candidata a procedimento concursal para recrutamento de trabalhadores em funções públicas que, por se encontrar em isolamento profilático determinado por autoridade de saúde e não ter podido, justificadamente, comparecer às provas do método de seleção avaliação psicológica, foi afastada do concurso e, assim, impedida de disputar a ocupação de um posto de trabalho na administração pública.

No caso concreto, que tinha como entidade visada uma autarquia local, não foram consideradas as seguintes circunstâncias:

- i)* a candidata, involuntariamente doente com COVID-19 no contexto de uma grave pandemia, ficou, por decisão da autoridade de saúde competente, em confinamento obrigatório e, por isso, impedida de comparecer a qualquer método de seleção, desde logo, sob pena da prática do crime de desobediência;
- ii)* tal decisão constituía fundamento de justificação da não comparência à aplicação de método de seleção, bem como do adiamento do mesmo, considerando o direito fundamental de acesso à função pública e ainda os deveres que impendem sobre os empregadores públicos em matéria de proteção da segurança e saúde dos seus trabalhadores.

¹⁰¹ Cf. pág. 72 do presente Relatório.

Não se tendo logrado convencer a administração a rever o ato de exclusão da candidata, não se deixou de notar a ilegalidade daquela decisão, *maxime* por violação do direito fundamental de acesso à função pública, ilegalidade que se projeta no procedimento de concurso e nas contratações dele emergentes.

[Apoyo Excecional à Família para trabalhadores por conta de outrem]

No final de janeiro de 2021, o Governo determinou que as atividades letivas, que se encontravam então suspensas, seriam retomadas a partir do dia 8 de fevereiro em regime não presencial. Enquanto durasse este regime, os trabalhadores por conta de outrem com filho ou outro dependente a cargo menor de 12 anos ou, independentemente da idade, com deficiência ou doença crónica, podiam beneficiar de uma medida de apoio excecional à família: em concreto, da possibilidade de faltar justificadamente ao trabalho para lhes prestar assistência e de auferir do correspondente apoio financeiro excecional.

No entanto, esta medida abrangia apenas os trabalhadores que se encontravam em regime de trabalho presencial, o que levou a que fossem recebidas várias queixas, na sua quase totalidade de trabalhadoras que alegavam, em síntese, que o regime de teletrabalho em que estavam colocadas, à época obrigatório quando compatível com a atividade laboral, era inconciliável com as exigências das suas vidas familiares no particular contexto da suspensão das atividades educativas e letivas e da sua retoma na modalidade não presencial.

Para melhor compreender a questão aqui em presença, que se atenda à circunstância de duas dessas queixosas, ambas trabalhadoras de um *call center* e com o outro membro dos respetivos agregados familiares em idêntica situação laboral. Tendo de estar constantemente ao telefone com clientes e tempos controlados pelo empregador, e só podendo interromper o trabalho por motivos de força maior se expressamente autorizadas, tinham ainda de cuidar dos filhos totalmente dependentes em razão da idade – numa das situações, um de 2 anos; na outra, um de 8 meses. Igualmente esclarecedora era a situação de uma docente que, tendo exclusivamente a seu cargo um filho de 4 anos, ia retomar em breve a sua prestação de trabalho à distância, o que implicava ter de assegurar, em simultâneo, mais do que a já de si exigente lecionação, a assistência permanente àquele seu filho, não autónomo.

Nestas situações entendeu o Provedor de Justiça que estavam em causa direitos fundamentais dos trabalhadores, como o direito à conciliação da vida profissional com a vida familiar e o direito à proteção da família como elemento fundamental da sociedade. Por isso, solicitou-se ao Governo que considerasse a possibilidade de alargar aos trabalhadores em teletrabalho as medidas já existentes, entre as quais o regime excecional de faltas justificadas ao trabalho com o correspondente apoio financeiro, o que foi acolhido.

[Compensação dos trabalhadores envolvidos no combate à pandemia]

Através de uma alteração à Lei do Orçamento do Estado para 2020 foi criada uma compensação para os trabalhadores do Serviço Nacional de Saúde (SNS) envolvidos no combate à pandemia da doença COVID-19, traduzida em majorações do período de férias e na atribuição de um prémio de desempenho correspondente a 50% da remuneração base mensal do trabalhador.

Esta compensação abrangia todos os profissionais do SNS que, na vigência do estado de emergência declarado pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, e suas renovações, tivessem exercido funções em regime de trabalho subordinado no SNS e tivessem praticado, nesse período, *de forma continuada e relevante, atos diretamente relacionados com pessoas suspeitas e doentes infetados por COVID-19.*

A regulamentação desta previsão veio a ser concretizada pelo Governo já no final de 2020, com a clarificação do que deve entender-se por prática direta, continuada e relevante daqueles atos, em moldes algo restritivos. Em rigor, tinham direito àquela compensação os trabalhadores que, cumulativamente, tivessem:

- i) praticado atos no contexto de observação, avaliação clínica e abordagem terapêutica, bem como de identificação de contactos, vigilância ativa e sobreativa de contactos e de casos confirmados de doença, de investigação epidemiológica e de colheita e processamento de amostras para teste laboratorial de SARS-CoV-2;
- ii) realizado de forma efetiva estas funções durante, pelo menos, 30 dias durante todo o período em que vigorou o estado de emergência;
- iii) prestado funções em áreas dedicadas à COVID-19, incluindo, quando aplicável, as enfermarias e unidades de cuidados intensivos adstritas ao tratamento de doentes com COVID-19, bem como em unidades ou serviços de colheita e processamento laboratorial, ou em serviços de saúde pública.

A atribuição da compensação não dependia, assim, apenas do requisito relativo ao período de tempo de trabalho prestado em serviços de saúde, dependia igualmente de outros requisitos relacionados com a atividade exercida e as unidades orgânicas onde tinham sido praticados aqueles atos de combate à pandemia. Todavia, a complexidade dos textos legislativos permitiu que muitos profissionais dos serviços de saúde tivessem criado expectativas que vieram a revelar-se infundadas.

Esta compensação foi substituída, na Lei do Orçamento do Estado para 2021, pelo subsídio extraordinário de risco no combate à pandemia da doença COVID-19, passando a abranger outros trabalhadores de serviços essenciais. Porém, foram mantidos, no fundamental, os requisitos fixados para a atribuição daquela compensação.

Durante o ano de 2021 foram abertos 44 processos sobre este assunto, 37 dos quais no âmbito da aplicação do regime de compensação previsto na Lei do Orçamento de 2020.

Para além de outros motivos de queixa, os trabalhadores alegaram que não lhes foi prestada informação sobre as decisões da administração, ainda que tenham diligenciado junto

dos respetivos serviços para as obter, o que os impossibilitava de compreender os requisitos que a administração considerou não se encontrarem preenchidos para efeitos de atribuição da compensação.

Na sequência da instrução levada a cabo, concluiu-se, em alguns casos, que os queixosos não preenchiam cumulativamente os requisitos exigidos, de acordo com a fundamentação das entidades visadas. Noutros casos, as situações foram reavaliadas e a pretensão dos trabalhadores foi satisfeita ou as entidades visadas informaram que iriam proceder à reavaliação dos casos concretos. Note-se ainda que foi possível identificar um conjunto expressivo de queixas apresentadas por enfermeiros dos serviços de obstetrícia do Centro Hospitalar do Porto e do Centro Hospitalar e Universitário de S. João.

Já os processos abertos a propósito da atribuição do subsídio extraordinário de risco no combate à pandemia da doença COVID-19, previsto no artigo 291.º da Lei do Orçamento de 2021, respeitam quase em exclusivo a queixas apresentadas por profissionais de saúde, muito embora esta medida abranja outros trabalhadores de serviços essenciais. Na verdade, apenas dois procedimentos não respeitam a profissionais de saúde, referindo-se a queixas contra os termos da atribuição do subsídio extraordinário de risco às forças e serviços de segurança, em especial aos elementos do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) envolvidos em ações de fiscalização e controlo nos postos de fronteira e nas cercas sanitárias, tendo sido pedidos esclarecimentos ao membro do Governo competente sobre as questões suscitadas.

[Outras queixas relacionadas com a pandemia da doença COVID-19 e com as medidas adotadas pelo Governo para a combater]

Ainda no âmbito das medidas de apoio dirigidas aos trabalhadores por conta de outrem merecem referência as queixas sobre o Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores (AERT). Para além de problemas comuns ao AERT atribuído a trabalhadores independentes e a membros de órgãos estatutários, de que se falou acima¹⁰², as queixas permitiram identificar algumas dificuldades na atribuição do apoio quando o requerente detinha a qualidade de trabalhador por conta de outrem.

No essencial, foram identificados os seguintes problemas:

- i) O facto de a aplicação informática da Segurança Social não reportar a aferição dos requisitos de concessão do apoio a todo o período a que este dizia respeito, mas apenas à data em que o pedido foi formulado, o que levou à exclusão dos requerentes que, por exemplo, tivessem iniciado no último dia do mês uma relação laboral, não obstante terem estado em situação de desemprego até esse momento;
- ii) Nos casos em que o AERT constituiu uma espécie de prorrogação do subsídio social de desemprego, não foi permitido aos beneficiários suspender este benefício durante

¹⁰² Cf. pág. 72 do presente Relatório.

algum tempo para o exercício de atividade laboral de curta duração e posteriormente retomá-lo até perfazer o período total de seis meses de concessão do apoio; pelo contrário, o exercício de atividade laboral, ainda que por escassos dias, levava o ISS a considerar estar-se perante uma nova situação de desemprego não subsidiada, caso em que a atribuição do apoio passaria a estar sujeita a novas condições (como a de o requerente apresentar, pelo menos, três meses de contribuições nos 12 meses imediatamente anteriores à situação de desemprego).

Ambas as questões foram abordadas em reuniões técnicas com o ISS e, posteriormente, em comunicações que lhe foram dirigidas, tendo-se alcançado a resolução da primeira questão e encontrado resistência na superação da segunda.

Foram também abertos diversos processos em que enfermeiros e outros profissionais de saúde se queixavam do facto de, por força do aumento de trabalho provocado pela pandemia, terem tido de prestar um número muito substancial de horas extraordinárias, sem que lhes fosse garantido o respetivo pagamento ou o descanso compensatório devido, consoante os casos.

Merece ainda referência o caso de um trabalhador que integrou, após concurso, a reserva de recrutamento para exercer funções nos Serviços Sociais de uma Universidade como assistente operacional. Em outubro de 2020, aqueles serviços dirigiram-lhe uma proposta negocial para a celebração de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, pedindo informações sobre a sua disponibilidade para a celebração do contrato e consequente início de funções. Confiando naquela proposta, o interessado manifestou disponibilidade para uma data próxima e fez cessar a relação laboral que então detinha.

Com a entrada em vigor, no final de 2020, de medidas de suspensão das atividades letivas presenciais (que, aliás, se prolongaram pelos primeiros meses de 2021), os Serviços Sociais passaram a assegurar apenas alguns serviços, tendo suspenso o funcionamento da maioria das cantinas, onde o queixoso iria prestar a sua atividade. Invocando esse facto e o interesse público, a entidade empregadora pública diferiu a celebração do contrato para o momento indeterminado em que as cantinas viessem a ser reabertas.

Em resultado daquela decisão e da prévia denúncia do contrato de trabalho de que era titular, o queixoso ficou sem rendimentos de trabalho e, atenta a natureza voluntária da cessação do contrato, sem direito a subsídio de desemprego.

O Provedor de Justiça entendeu que a posição subjetiva do interessado, após aceitar a proposta negocial que lhe foi dirigida, não consentia que a contratação fosse protelada com base em nova apreciação do interesse público. Na verdade, uma vez que a proposta continha os elementos essenciais do contrato, a sua aceitação consubstanciou o encontro de vontades entre a entidade empregadora e o trabalhador que caracteriza o contrato de trabalho, restando apenas dar-lhe forma.

Por este motivo e por se entender que o protelamento da produção de efeitos do contrato estava vedado pelo princípio da boa fé, transmitiu-se à entidade visada que devia formalizar o contrato com o interessado, com efeitos à data em que este indicou estar disponível para

o início de funções. Esta, porém, não aderiu a tal posição, mantendo o trabalhador sem rendimentos de trabalho por período superior a quatro meses.

Porém, a circunstância de o interessado ter logrado, entretanto, colocação noutra entidade pública tornou inútil nova intervenção com vista à resolução do caso.

[Trabalho presencial *versus* teletrabalho]

Um dos efeitos da crise pandémica nas administrações públicas europeias foi o de provocar a reflexão sobre as diferentes formas de trabalho. No nosso país esta reflexão viria a ter consequências a nível legislativo, com a aprovação pela Assembleia da República de uma alteração ao Código do Trabalho, que procurou densificar a regulação do teletrabalho¹⁰³.

Tal como em 2020, foram recebidas diversas queixas sobre o regime excecional de obrigatoriedade de teletrabalho. Algumas delas visaram reclamar a sua aplicação, contestando o entendimento dos empregadores sobre a incompatibilidade entre o teletrabalho e as concretas funções exercidas pelos trabalhadores, e outras serviram para reivindicar a compensação das despesas adicionais com o teletrabalho suportadas pelos trabalhadores.

Foram ainda recebidas queixas sobre o teletrabalho fora do contexto da pandemia e das medidas excecionais adotadas pelo Governo. De facto, embora o teletrabalho esteja previsto na lei desde 2003¹⁰⁴, na prática esta modalidade de trabalho era residual, pelo que também não era motivo de queixa ao Provedor de Justiça.

[Doenças profissionais]

Nos últimos relatórios, o Provedor de Justiça tem alertado para o atraso que continua a verificar-se na apreciação dos pedidos de certificação de doença profissional permanente pelo Departamento de Proteção contra os Riscos Profissionais (DPRP) do ISS, assim como para a questão, abordada com frequência nas queixas, de este Departamento reportar o início da incapacidade e, portanto, do pagamento da pensão, não ao momento em que os interessados apresentam o respetivo requerimento ou em que foi feito, pelo seu médico, o diagnóstico presuntivo da doença, mas sim à data em que é feita a avaliação médica pelo DPRP, a qual pode verificar-se mais de dois anos depois.

A estes motivos de queixa juntou-se, em 2020, a forma como é feita a avaliação da incapacidade temporária motivada por doença profissional, que, por força de alteração legislativa então consagrada, passou a ser competência do Serviço de Verificação de Incapacidade Temporária (SVIT).

¹⁰³ Lei n.º 83/2021, de 6 de dezembro, que modifica o regime de teletrabalho, alterando o Código do Trabalho e a Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, que regulamenta o regime de reparação de acidentes de trabalho e de doenças profissionais.

¹⁰⁴ O regime jurídico do teletrabalho teve a sua primeira consagração legal (inicialmente apenas para o setor privado) na Lei n.º 99/2003, de 27 de agosto, que aprovou o Código do Trabalho, na sequência do Acordo-Quadro Europeu sobre o Teletrabalho, que foi assinado pela CES, UNICE/UEAPME e CEEP em 2002.

Estas questões foram debatidas em reunião com o ISS, ocasião em que este foi alertado para:

- i) A necessidade de se garantir que, na avaliação da incapacidade temporária decorrente de doença profissional, seja ponderado o perigo de sujeição do trabalhador ao risco inerente à doença de que é portador; sendo, para tanto, imprescindível que na junta médica de avaliação seja analisada a informação clínica relativa ao diagnóstico presuntivo de doença profissional e respetivos riscos;
- ii) A circunstância de não se poder excluir *a priori* a possibilidade de ser demonstrado que a incapacidade permanente se verifica desde a data em que a doença é diagnosticada (mesmo que o diagnóstico seja presuntivo). Assim, e sem prejuízo da natureza técnica inerente ao juízo médico de avaliação e graduação da incapacidade, quando a informação clínica que acompanhou o diagnóstico presuntivo permitir a graduação da incapacidade e esta vier a ser confirmada pela avaliação feita posteriormente pelos serviços médicos do DPRP, a incapacidade deve ser reportada à data do diagnóstico. Por exemplo, se com a participação obrigatória foi remetido um audiograma, cujo resultado é depois confirmado por exame idêntico feito pelos serviços do DPRP, não se vê razão para que a graduação da incapacidade permanente feita com base nos resultados deste exame não seja reportada, pelo menos, à data da referida participação obrigatória.

No que respeita à demora na tramitação do procedimento de certificação da doença profissional, o ISS transmitiu que, não obstante os atrasos provocados pela pandemia por COVID-19 (que implicou não só um acréscimo de processos entrados como a suspensão de alguns exames), as medidas adotadas – entre as quais se conta o reforço da equipa médica em número de horas de trabalho e o aumento do número de trabalhadores com tarefas administrativas – permitiram a conclusão, por mês, de uma percentagem de processos superior a 20% e, portanto, a redução do prazo médio de resposta.

O Provedor de Justiça continuará a acompanhar a evolução do problema, em especial da redução do tempo médio de conclusão dos processos, a fim de aferir a adequação das medidas em curso.

[Carreiras]

Nos últimos anos, foram apresentadas ao Provedor de Justiça queixas sobre questões relativas à evolução nas carreiras dos trabalhadores que exercem funções públicas, o que justificou a sua apreciação conjunta. Na verdade, embora as queixas respeitem a diferentes carreiras, muitas das questões invocadas são comuns porque resultam de opções legislativas similares e da conjugação de fatores que abrangeram todos os trabalhadores em funções públicas, em especial os que decorreram das medidas de suspensão de diferentes formas de evolução remuneratória e profissional.

Partindo da análise integrada daquelas queixas, antes do fim do ano alertou-se o Secretário de Estado da Administração Pública para algumas situações de injustiça, de desajustamento funcional e de privação da normal evolução na carreira dos trabalhadores em funções públicas, que devem ser solucionadas em futuros procedimentos legislativos.

Um número considerável de queixas tem na sua base problemas gerados pelo atraso na revisão das carreiras. Esta demora na aplicação dos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas – que a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, pretendia ver alcançada em 6 meses, mas que ainda não está concluída –, aliada à suspensão, por contingências orçamentais, dos mecanismos de normal desenvolvimento das carreiras, provocaram problemas nos planos da evolução na carreira, na aplicação dos sistemas de avaliação do desempenho e nos regimes remuneratórios.

Na verdade, ainda que as leis orçamentais, num primeiro momento, e a Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, posteriormente, tenham previsto um regime transitório de evolução na carreira aplicável na pendência da revisão, o certo é que tais soluções, concebidas para um horizonte temporal relativamente curto, não lograram evitar as distorções e desigualdades que surgiram e se avolumaram ao longo de 13 anos.

Desde logo, porque aos trabalhadores destas carreiras foram aplicadas as novas regras de alteração de posicionamento remuneratório tendo por base não só sistemas de avaliação não adaptados ao atual regime, como as escalas remuneratórias das carreiras não revistas; estas últimas concebidas para um sistema de progressão na carreira que, em regra, permitia impulsos salariais de três em três anos.

Assim, quando em 2018 foi retomada a possibilidade de alterações de posicionamento remuneratório a partir das avaliações obtidas em anos anteriores, estes trabalhadores beneficiaram, por regra, de impulsos salariais claramente inferiores aos verificados nas carreiras de regime geral e nas carreiras já revistas.

Do mesmo passo, a permanência de carreiras não revistas gera, com frequência, dúvidas na aplicação dos sistemas de avaliação não adaptados ao SIADAP e, designadamente, a questão de saber qual a correspondência entre as menções aí obtidas e as previstas no atual sistema.

A permanência de carreiras não revistas conduz também a dificuldades na aplicação de anteriores sistemas retributivos, em especial os que compreendiam suplementos remuneratórios não adaptados ao novo regime.

[Casos particulares de carreiras especiais da saúde]

No âmbito das carreiras da saúde foram recebidas diversas queixas tendo por objeto a situação de vários profissionais desta área. De entre estas, e a título de exemplo, devem ser assinaladas as queixas de trabalhadores integrados na carreira especial de técnico superior das áreas de diagnóstico e terapêutica sobre a questão da relevância, para efeitos de alteração de posicionamento remuneratório, das classificações obtidas nas avaliações do desempenho realizadas no âmbito da anterior carreira e do regime que se lhe aplicava desde

1999, em especial quanto ao número de pontos que corresponde a cada menção do anterior sistema de avaliação.

Na pendência do estudo das referidas questões foi publicado o diploma que alterou o regime desta carreira, para cuja aplicação se tornava premente o esclarecimento de dúvidas, que persistem desde a entrada em vigor da Lei do Orçamento do Estado para 2018, quanto à relevância das avaliações obtidas no âmbito do anterior regime.

Considerando que aquele diploma entraria em vigor em 1 de janeiro de 2022 e determina a revisão, não só das transições para a nova carreira, como dos atos de alteração de posicionamento remuneratório que eram devidos em 2018 e 2019, embora com efeitos para o futuro, solicitou-se ao mesmo membro do Governo que removesse a incerteza quanto aos pressupostos destes atos, garantindo, desse modo, a aplicação atempada e uniforme do novo regime.

As carreiras de enfermagem, que já mereceram uma referência particular no Relatório de 2020, motivaram em 2021 outras intervenções deste órgão do Estado para discutir problemas relacionados, nomeadamente, com as posições remuneratórias, os suplementos remuneratórios ou a avaliação de desempenho. E aqui cabe destacar uma situação concreta, por ter suscitado questões relacionadas com a proteção da parentalidade e a proibição de discriminação em razão do género e também por ter envolvido nessa discussão diversas entidades: a entidade empregadora pública, a Administração Central do Sistema de Saúde, I.P., (ACSS) a Inspeção-Geral das Atividades em Saúde (IGAS), a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE), bem como a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP).

A intervenção foi solicitada por três enfermeiras com o título de especialista que pretendiam ver concretizada a sua transição para a categoria de enfermeiro especialista, nos termos previstos no regime da carreira especial de enfermagem, e, bem assim, que lhes fosse pago retroativamente o suplemento remuneratório devido aos trabalhadores com a categoria de enfermeiro que desenvolvam o conteúdo funcional reservado aos enfermeiros habilitados com aquele título.

As trabalhadoras ingressaram na Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo (ARSLVT) através de concurso, tendo celebrado os respetivos contratos de trabalho em data posterior à da assinatura dos contratos da generalidade dos candidatos por se encontrarem no gozo de licenças parentais (ou de licença em situação de risco clínico durante a gravidez). Por esse facto – e também porque foram erradamente informadas pela entidade empregadora pública de que os seus contratos de trabalho apenas podiam ser celebrados e produzir efeitos após o termo das licenças em que se encontravam – ficaram privadas do suplemento remuneratório referido, uma vez que à data de início de funções estava já esgotada a quota que, para efeitos do respetivo pagamento, fora atribuída ao respetivo serviço na sequência do levantamento do número de enfermeiros elegíveis.

Pela mesma razão, ficaram ainda impedidas de transitar para a categoria de enfermeiro especialista, uma vez que a percepção do suplemento é um requisito necessário para aquela transição.

Embora não se tenha comprovado a existência de uma prática discriminatória, concluiu-se, em linha com o entendimento das entidades chamadas a pronunciar-se sobre os casos concretos – a IGAS, a CITE, a DGAEP e a própria ARSLVT –, que era devido o pagamento do suplemento remuneratório às trabalhadoras e a sua consequente transição para a categoria de enfermeiro especialista, pois não se podia ignorar que nas situações de licença em que se encontravam, as respetivas ausências são consideradas como prestação efetiva de trabalho, devendo, por isso, os membros do Governo competentes promover a correção das situações descritas.

[PREVPAP]

Em 2021, como em 2020, o Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública (PREVPAP), cuja última fase devia ter decorrido em 2018, continuou a ser objeto de queixa, tendo originado a abertura de 41 processos, alguns com queixas incorporadas.

Como já foi referido no relatório anterior, não obstante a injunção expressa na Lei do Orçamento do Estado para 2020, para que o Governo concluísse o PREVPAP durante o ano de 2020 e a fixação de prazos para a conclusão dos procedimentos deste programa (através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 52/2020, de 1 de julho), em muitos casos o motivo das queixas continuou a ser o atraso verificado nos procedimentos de apreciação dos requerimentos dos trabalhadores, na homologação dos respetivos pareceres e na abertura dos procedimentos concursais de regularização.

Noutras queixas, porém, tratou-se de saber qual o tempo de exercício de funções que deve ser considerado para a reconstituição da carreira após a regularização extraordinária. A administração tem defendido que esse tempo é apenas o titulado pelo vínculo existente à data do reconhecimento da situação de precariedade, ignorando o tempo anterior de exercício das mesmas funções, por vezes de vários anos, prestadas ao abrigo de outros vínculos contratuais e sobre os quais não houve juízo de inadequação. No entanto, quando as funções exercidas são exatamente as mesmas que foram reconhecidas como satisfazendo necessidades permanentes e o exercício dessas funções foi, comprovadamente, ininterrupto, pode justificar-se a sua relevância para os referidos efeitos.

[Acidentes de trabalho de trabalhadores em funções públicas]

Em 2012, o Provedor de Justiça, na sequência de queixas apresentadas por três docentes contratadas a termo resolutivo, dirigiu ao membro do Governo competente uma

recomendação sobre a reparação dos danos em caso de acidentes de trabalho ocorridos ao serviço de entidades empregadoras públicas¹⁰⁵.

Nos três casos, as docentes foram vítimas de acidentes de trabalho de que resultou uma incapacidade temporária absoluta. Com a cessação dos respetivos contratos por caducidade, e pese embora se tenha mantido aquela incapacidade, as docentes deixaram de receber as quantias que lhes eram pagas para compensação da incapacidade, beneficiando apenas do reembolso das despesas de saúde. No entanto, por se encontrarem incapacitadas para o trabalho, estavam impedidas de concorrer a nova contratação e não podiam beneficiar do subsídio de desemprego.

Foi então ponderado, no fundamental, que a interpretação literal do regime jurídico dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais ocorridos ao serviço de entidades empregadoras públicas conduzia a resultados iníquos, deixando por reparar o dano incapacidade temporária absoluta decorrente de acidente de trabalho quando este persistia para além da vigência dos contratos de trabalho, através de prestações em dinheiro. De facto, sendo tais prestações calculadas por referência à remuneração, não se destinam a remunerar o trabalhador, antes assumindo natureza indemnizatória.

Assim, invocando o direito constitucional à assistência e justa reparação dos trabalhadores quando vítimas de acidentes de trabalho e o princípio da igualdade, o Provedor de Justiça recomendou solução urgente para as referidas docentes. Importava assegurar-lhes proteção face ao acidente de que foram vítimas, mediante a compensação, em dinheiro, da incapacidade temporária para o trabalho, até à respetiva alta. Isto, sem prejuízo de se ter reconhecido, e assinalado, a importância da revisão do referido regime jurídico.

Em 2013, na sequência do não acatamento daquela recomendação, este órgão do Estado alertou ainda a Assembleia da República para a necessidade de se encontrar solução legal que acautelasse não só a situação daqueles trabalhadores, mas de todos aqueles que se encontrassem em situação semelhante. No entanto, a questão não conheceu, desde então, desenvolvimentos.

Acontece que na sequência de um pedido de intervenção apresentado em 2021 por um trabalhador de um serviço da administração indireta do Estado, também contratado a termo e com incapacidade temporária absoluta decorrente de acidente de trabalho que se prolongou para além da vigência do contrato, ficou evidente que a referida recomendação teve, no caso concreto, valor determinante. Com base na mesma, secundada pela Secretaria-Geral do Ministério respetivo e pela Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, o trabalhador acabou por ver garantida a reparação daquele seu dano enquanto o mesmo persistiu. Ainda assim, mantém total atualidade a importância de revisão do regime jurídico dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais ocorridos ao serviço de empregadores públicos.

¹⁰⁵ Recomendação n.º 19/A/2012, que pode ser consultada em <http://www.provedor-jus.pt/documentos/pessoal-docente-contratacao-a-termo-acidente-de-trabalho-incapacidade-temporaria-absoluta-caducidade-do-contrato-direito-a-indemnizacao-por-incapacidade-temporaria-para-o-trabalho-019-a-2012/>.

[Pré-reforma]

Desde 2019, têm sido apresentadas ao Provedor de Justiça queixas de trabalhadores em funções públicas, na sua maioria docentes, em virtude de não obterem resposta conclusiva aos requerimentos que apresentaram no sentido de passarem à situação de pré-reforma.

O regime da pré-reforma está previsto na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada em 2014¹⁰⁶, tendo sido regulamentado em 2019. Apesar de terem já decorrido mais de dois anos desde a sua regulamentação, os trabalhadores interessados invocam que a resposta que tem sido prestada pelas entidades empregadoras é a de que aguardam “a definição de orientações” sobre a forma de aplicação do instituto em causa.

Assim sendo, e considerando ainda que entre as Grandes Opções do Plano para 2021-2023 se conta a “Implementa[ção de] políticas ativas de pré-reforma nos sectores e funções que o justifiquem, contribuindo para o rejuvenescimento dos mapas de pessoal e do efetivo”, foi o assunto abordado junto do Governo, no sentido de conhecer quais os sectores ou grupos de trabalhadores em que foi decidido condicionar a autorização dos pedidos de pré-reforma à fixação prévia de critérios gerais de decisão e em que estado se encontram esses processos.

A dissolução da Assembleia da República retirou oportunidade à adoção de outras diligências sobre este assunto, que, todavia, serão retomadas junto do Executivo.

[Antigos combatentes]

Na sequência da publicação e entrada em vigor do Estatuto do Antigo Combatente¹⁰⁷, foram recebidas diversas queixas sobre atrasos na sua aplicação, desde logo na emissão dos cartões de antigo combatente e de viúva ou viúvo de antigo combatente.

Os beneficiários queixavam-se de que, não podendo exibir o cartão, estavam impedidos de aceder aos direitos e usufruir das vantagens concedidas aos antigos combatentes na aquisição e utilização de bens e serviços, designadamente dos transportes públicos das áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais. O acesso gratuito aos transportes públicos foi, aliás, outro motivo de queixa, tendo-se verificado atrasos significativos na conclusão dos protocolos que permitem a atribuição do passe intermodal.

O Provedor de Justiça, para além de responder a cada situação individual, alertou os serviços competentes para a necessidade de imprimir maior celeridade à emissão dos cartões e posterior envio aos respetivos beneficiários. Porém, no início de 2022 este procedimento revelava ainda, em alguns casos, atrasos consideráveis.

¹⁰⁶ Pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

¹⁰⁷ Aprovado pela Lei n.º 46/2020, de 20 de agosto.

[Cooperação das entidades visadas nas queixas]

A colaboração das entidades visadas com o Provedor de Justiça é, na generalidade, boa, o que lhe permite alcançar resultados e, assim, prestar um bom serviço ao cidadão e à comunidade.

Não tem sido o caso de alguns serviços da administração educativa – Direção-Geral de Administração Escolar e Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares –, que muitas vezes atrasam, por longos períodos, a resposta ao Provedor de Justiça ou respondem de forma evasiva, sem apreciar os fundamentos da posição deste órgão do Estado. Semelhante atuação impede um debate salutar sobre questões importantes para todos os intervenientes e, em última *ratio*, acaba por obstaculizar a resolução concreta dos problemas e a necessária pacificação das relações no trabalho.

1.6. Direitos à justiça e à segurança

[Enquadramento geral]

A atuação da Provedoria de Justiça no ano de 2021 levada a cabo no contexto da Unidade Temática 5 reflete o impacto da pandemia COVID-19, visível no aumento significativo do número de queixas em matéria de direito rodoviário e em sede de registos.

As matérias de justiça e segurança motivaram 1250 queixas, o que corresponde a um aumento face a 2020, ano em que foram recebidas 819 queixas. A estas acrescem as queixas das regiões autónomas.

Para mais fácil apreensão dos números apurados, apresenta-se o quadro *infra*:

QUADRO 13

SÍNTESE DAS MATÉRIAS OBJETO DA ATIVIDADE DESENVOLVIDA

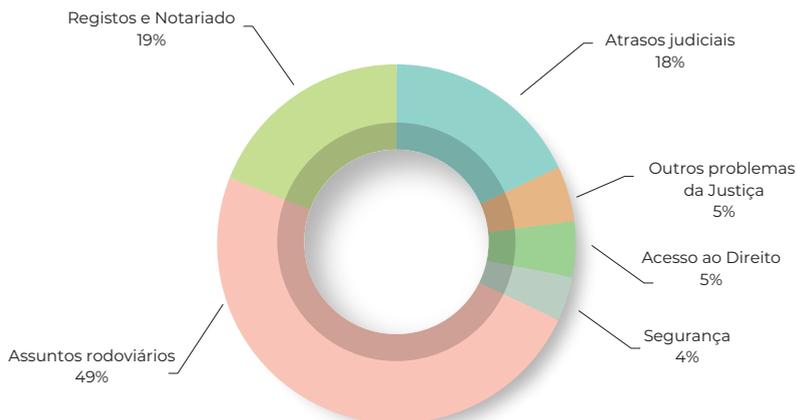
Assuntos	N.º Queixas	%
Administração da Justiça	344	21,97%
Atrasos judiciais	220	63,95%
Magistratura Judicial	80	36,36%
Ministério Público	21	9,55%
Secretaria judicial	8	3,64%
Agentes e solicitadores de execução	76	34,55%
Peritos	2	0,91%
Administradores de insolvência	11	5,00%
Segurança Social / Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	1	0,45%

Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses	4	1,82%
Balcão Nacional de Injunções	0	0,00%
Julgados de Paz	4	1,82%
Outros - atrasos judiciais	13	5,91%
Outros problemas da justiça	31	9,01%
Proteção de Crianças e Jovens em Perigo	1	0,29%
Programas Especiais de Segurança	0	0,00%
Proteção às Vítimas de Crimes	3	9,68%
Garantia de Alimentos devidos a Menores	8	25,81%
Registo Criminal e de contumazes	2	6,45%
Custas processuais	2	6,45%
Outros problemas da justiça	15	48,39%
Acesso ao Direito	67	19,48%
Deontologia dos Advogados	15	4,36%
Deontologia dos Solicitadores e Agentes de execução	5	1,45%
Organização e infraestruturas judiciais	0	0,00%
Cooperação judiciária internacional	1	0,29%
Decisão judicial	1	0,29%
Outros - administração da justiça	4	1,16%
Segurança	51	3,26%
Atuação policial	32	62,75%
Omissão de intervenção policial	11	21,57%
Armas e explosivos	5	9,80%
Outros - segurança interna	3	5,88%
Assuntos rodoviários	609	38,89%
Sinalização e ordenamento rodoviário	19	3,12%
Contraordenações rodoviárias	70	11,49%
Carta e escolas de condução	368	60,43%
Outros - assuntos rodoviários	152	24,96%
Registos e notariado	232	14,81%
Registos	91	39,22%
Notariado	8	3,45%
Cartão do Cidadão	94	40,52%
Outros - registos e notariado	39	16,81%
Outras questões	14	0,77%
TOTAL	1250	100%

A imagem gráfica dos valores contabilizados pode ser assim representada:

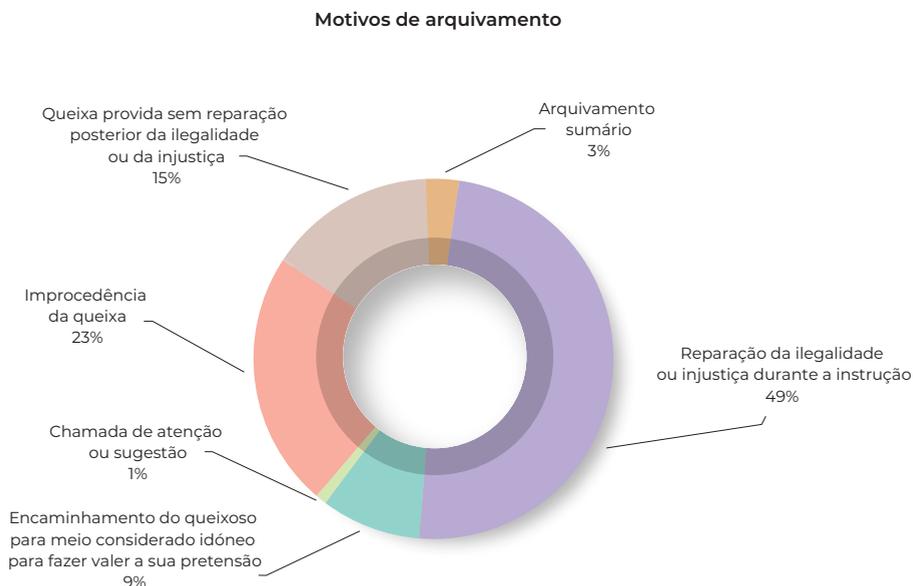
GRÁFICO XX

Distribuição de queixas por assunto



Tendo sido fechados 1110 procedimentos, a respetiva representação por referência aos fatores de arquivamento apresenta os contornos *infra*. Destaca-se o número significativo de desistências expressas ou tácitas (165), que se ficam a dever, por um lado, à falta de resposta a pedidos de elementos adicionais, mas também, por outro, à iniciativa dos queixosos, perante a resposta entretanto recebida dos serviços públicos visados. Em 538 casos, houve lugar à reparação da ilegalidade ou injustiça durante a instrução. A improcedência da queixa foi constatada em 252 casos. Foram formuladas 11 chamadas de atenção. Finalmente, destaque-se o encaminhamento dos reclamantes para meio considerado idóneo para fazer valer a sua pretensão, que se verificou em 100 dos processos instruídos.

GRÁFICO XXI



[Administração do serviço de justiça]

Em matéria de administração de justiça, as solicitações dos cidadãos ao Provedor de Justiça são, por regra, encaminhadas para os órgãos de autotutela das diferentes magistraturas. Excecionam-se, todavia, os casos em que os atrasos aparentemente se configuram como dilações indevidas e desrazoáveis no proferimento de decisões judiciais, ou quando estão em causa pessoas vulneráveis. Nestes casos, a cooperação dos Conselhos Superiores tem-se revelado indispensável, em particular a prestada pelos Conselhos Superiores de Magistratura (CSM) e dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF). O mesmo, todavia, não se tem verificado com o Conselho Superior do Ministério Público, cujos pedidos de colaboração têm resultado sistematicamente numa remessa dos reclamantes para o processo, sendo que o objeto da reclamação é exatamente a inacessibilidade a esta informação.

A título ilustrativo, refira-se um caso de atraso em processo de insolvência datado de 2003, tendo a reclamante conhecido a quantia que lhe foi atribuída em 2021. De acordo com o CSM, foi a nomeação sucessiva de três liquidatários judiciais, juntamente com vicissitudes da transferência da conta da massa insolvente que levaram a que a aprovação das contas não tivesse podido ocorrer em data anterior.

Ainda em matéria de administração do serviço de justiça, foi apreciada queixa quanto a atraso do Ministério Público. Durante a instrução, foi possível apurar que estava em causa

o atraso da remessa de relatório de autópsia para o Departamento de Investigação e Ação Penal (DIAP) de Loulé. A intervenção do Provedor de Justiça junto do Gabinete Médico-Legal e Forense do Sotavento Algarvio do Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses (INMLCF) permitiu ultrapassar esta situação.

Finalmente, uma breve referência à queixa recebida por atraso processual num centro de arbitragem. Na sequência da instrução foi possível apurar que tal atraso se deveu não apenas aos efeitos da pandemia de COVID-19, que impediu durante vários meses e em diversos períodos o agendamento presencial de arbitragens, mas também à entrada em vigor de uma nova alteração à lei da arbitragem necessária¹⁰⁸, que levou a um inevitável aumento do volume processual. Ainda assim, o Centro assegurou a realização de algumas arbitragens por videoconferência, sendo que se trata de uma diligência que depende, naturalmente, da concordância das partes. Adicionalmente, à data dos esclarecimentos prestados, foi recebida a informação que estavam a ser tomadas as diligências necessárias para reforçar as arbitragens.

[Violência doméstica]

Todos os anos são recebidas queixas no contexto de situações de violência doméstica. Na maior parte das vezes, a pessoa que apresenta queixa está ciente da necessidade de intervenção do sistema judicial, pelo que o apelo ao Provedor de Justiça decorre fundamentalmente de dois fatores: por um lado, da ansiedade provocada por eventual demora processual, e por outro, da invocada insatisfação perante respostas encontradas nas várias instituições com que interagem, seja das forças de segurança, seja de instituições especificamente vocacionadas para intervir neste âmbito.

Não obstante a relevância do papel desta instituição a montante e a jusante da intervenção judicial, nomeadamente no que se refere à atuação das forças de segurança ou mesmo dos mecanismos de emergência ao dispor, é importante clarificar que a atuação neste domínio se reconduz na maioria dos casos ao encaminhamento das vítimas, sendo sempre notória a necessidade de apoio acrescido por parte dos queixosos na compreensão das inúmeras respostas ao dispor.

[Pessoas com deficiência e acessibilidades]

Ao longo dos vários anos, o Provedor de Justiça tem vindo a receber inúmeras queixas relativas aos termos em que é assegurada a utilização de locais de estacionamento reservados

¹⁰⁸ Sujeita os conflitos de consumo de reduzido valor económico, por opção do consumidor, à arbitragem necessária ou mediação, e obriga à notificação da possibilidade de representação por advogado ou solicitador nesses conflitos, procedendo à quinta alteração à Lei n.º 24/96, de 31 de julho. Pode ser consultada em: https://www.pgdlisboa.pt/eis/lei_mostra_articulado.php?nid=3151&tabela=eis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=&

para pessoas com deficiência condicionadas na sua mobilidade, que disponham do cartão de estacionamento de modelo comunitário¹⁰⁹.

De facto, constatou-se que, em face de um mesmo quadro normativo, as entidades decisoras continuam a adotar interpretações e critérios muito díspares para a distribuição destes específicos lugares de estacionamento, podendo no limite contribuir para prejudicar aquilo que tem sido o caminho de evolução dos direitos das pessoas com deficiência, em particular quanto à garantia da sua plena inclusão social e profissional.

Com efeito, é neste contexto que as câmaras municipais, no exercício de poderes próprios, definem e aprovam os respetivos regulamentos municipais, os quais, em matéria de estacionamento reservado para pessoas com deficiência, não só revelam a adoção de critérios muito diferenciados, como tantas vezes fundamentam essa diferenciação em interpretações da lei dificilmente sustentáveis à luz da sua letra e espírito.

A título ilustrativo, enquanto alguns municípios atribuem lugares de estacionamento privativos às pessoas com deficiência junto da residência ou do local de trabalho – sinalizados por meio de placa com identificação da matrícula ou associando-lhe o número de cartão de estacionamento de modelo comunitário – e; outros entendem que o ordenamento jurídico não permite a atribuição de lugares reservados apenas a um determinado veículo; e ainda há os que o fazem de modo condicionado, nomeadamente em função do grau de deficiência, com uma fundamentação cuja razoabilidade nos suscita a maior das dúvidas.

Da análise das queixas é possível extrair alguns exemplos de práticas divergentes. Assim, enquanto em Lisboa, Porto, Oeiras e Funchal o titular de cartão de estacionamento pode obter autorização para colocação de painel adicional de onde consta a matrícula do seu veículo, no município de Castelo Branco, por exemplo, não só os pedidos são indeferidos, como foi determinada a remoção de toda e qualquer sinalização existente, com o fundamento de que a reserva de lugares de estacionamento com aposição de matrículas específicas não tem respaldo na lei.

Relativamente aos casos de concessão condicionada, a autarquia em causa decidiu, invocando o *respeito pelo espírito do legislador*, adotar um regime de lugares reservados em moldes condicionados, aplicando para o efeito o que considera ser uma *diferenciação estabelecida na lei*. Assim, os lugares de estacionamento para pessoas com deficiência com matrícula são “apenas” atribuídos aos cidadãos com multideficiência profunda (com deficiência comprovada por certificado multiusos de grau igual ou superior a 90%), deixando de fora as pessoas com deficiência motora (deficiência comprovada mediante certificado multiusos de grau igual ou superior a 60%).

A tudo isto soma-se o entendimento das entidades fiscalizadoras (designadamente PSP, GNR e ANSR). Segundo a ANSR: *i)* o lugar privativo de estacionamento não é legalmente admissível, pois não se encontra previsto no Regulamento de Sinalização de Trânsito, além de que não se encontra na livre discricionariedade do legislador português, em virtude de Portugal estar vinculado à Convenção de Viena sobre a Sinalização Rodoviária; *ii)* pelo exposto, não é fiscalizável; *iii)* mas pode ser atribuído.

¹⁰⁹ Cf. Decreto-Lei n.º 307/2003, de 10 de dezembro, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 17/2011, de 27 de janeiro, pela Lei n.º 48/2017, de 7 de julho, e pelo Decreto-Lei n.º 128/2017, de 10 de setembro.

É este o quadro em que muitos interessados apresentam queixas por práticas discriminatórias, em violação do regime que proíbe e pune a discriminação em razão da deficiência e da existência de risco agravado de saúde¹¹⁰, alegando, além disso, que estão em causa medidas que condicionam ou limitam a prática do exercício de direitos das pessoas com deficiência.

É de sublinhar que, nas últimas décadas, os compromissos – de âmbito internacional, europeu e nacional – assumidos pelo Estado Português atestam e reforçam as profundas mudanças que têm ocorrido em matéria de direitos de pessoas com deficiência, com implicações transversais em todos os domínios do “ser” e “viver” em sociedade. De um conceito médico de deficiência passámos para um conceito social, devendo por isso mesmo os Estados utilizar todos os recursos necessários à efetiva inclusão e assegurar a eliminação da discriminação com base na deficiência, tomando todas as medidas apropriadas para garantir a disponibilização de adaptações razoáveis.

Por circunstâncias várias, para muitas pessoas condicionadas na sua mobilidade, o transporte individual é o único meio de se deslocarem autonomamente, facto que, na grande maioria das vezes, nos obriga a olhar para o estacionamento como condição necessária da mobilidade e fator determinante para a integração social e profissional da pessoa com deficiência. Consequentemente, a reserva de lugares de estacionamento para os veículos de pessoas com deficiência encontra-se prevista em vários diplomas¹¹¹. Todavia, no que se refere ao estacionamento privativo na via pública destinado a cidadão de mobilidade reduzida, conclui-se, de facto, que a respetiva previsão não consta dos referidos diplomas, encontrando-se dependente de decisão autónoma das autarquias locais, dentro de uma margem de discricionariedade administrativa e, por conseguinte, do espaço de valoração própria do município.

Sempre se poderia defender uma alteração do Regulamento de Sinalização Rodoviária, prevendo a inserção de um novo painel adicional e assim, pelo menos, ultrapassando o problema da falta de fiscalização por parte da GNR, ou da PSP. Contudo, concordando-se com o enquadramento destas questões no campo da autonomia administrativa dos municípios, foi feito um apelo ao Secretário de Estado da tutela no sentido da emissão de uma orientação geral e uniformizadora quanto à interpretação e aplicação do regime em causa, idónea a afastar dúvidas quanto às fronteiras da legalidade.

Uma resposta positiva a esse apelo traduzir-se-ia em boa prática administrativa, que permitiria garantir que todos os municípios tivessem consciência plena da sua responsabilidade na proteção, respeito e garantia dos direitos das pessoas com deficiência, assumindo também o ónus de refletir e decidir sobre a sua conveniência ou indispensabilidade junto dos respetivos munícipes.

Contudo, à data da elaboração do presente relatório nenhuma resposta havia sido recebida.

¹¹⁰ Cf. as alíneas a) e j) do artigo 4.º da Lei n.º 46/2006, de 28 de agosto.

¹¹¹ Desde o Código da Estrada, a diplomas complementares, como o Decreto-Lei n.º 307/2003, de 10 de dezembro, ao Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de agosto e, naturalmente, o referido Decreto Regulamentar n.º 22-A/98, de 1 de outubro.

[Acesso ao direito]

Sem prejuízo de dever ser assinalada a boa cooperação que sempre se tem mantido com o Instituto da Segurança Social, I.P., o ligeiro aumento do número de queixas a propósito da aplicação do regime de acesso ao direito e aos tribunais indicia a persistência de dificuldades que merecem ser referidas.

A maioria das queixas apresentadas acaba por não dar origem a abertura de procedimento, uma vez que as decisões em causa já só podem ser objeto de impugnação judicial, informação prontamente transmitida aos reclamantes. Todavia, da análise das mesmas ressalta a existência de dificuldades de comunicação entre os interessados e o ISS no procedimento conducente à decisão de conceder ou não o apoio judiciário. Em causa está o uso de uma linguagem jurídica profundamente especializada, seja para efeitos de solicitação de documentação adicional, ou de uma simples resposta confirmatória da aceitação do apoio contraposto à luz dos rendimentos apurados. Considerando os efeitos profundamente negativos associados a esta dificuldade, estando em causa o exercício de um direito fundamental, esta é uma matéria que continuará a ser objeto de acompanhamento por parte da Provedoria de Justiça.

Quanto aos termos em que o apoio judiciário é aplicável aos processos que correm nas conservatórias, apesar de o Governo ter informado o Provedor de Justiça que estava em preparação lei a submeter à Assembleia da República, continua a aguardar-se essa regulamentação, prevista, desde de 2007, no regime de acesso ao direito e os tribunais.

[Advogados, Solicitadores e Agentes de Execução e Administradores de insolvência] Advogados

A demora na instrução e conclusão de processos disciplinares instaurados contra advogados pelos Conselhos de Deontologia da Ordem dos Advogados continua a motivar queixas ao Provedor de Justiça. Uma vez mais, deve ser apontada alguma preocupação na difícil resolução das questões em que é solicitada a cooperação daqueles conselhos.

A título ilustrativo, ao longo dos anos, foram realizadas várias diligências no âmbito de processo disciplinar de 2016, junto do Presidente do Conselho de Deontologia de Lisboa da Ordem dos Advogados. Em resposta, foi sendo invocada a confidencialidade do processo, ainda que a atuação da Provedoria de Justiça incidisse apenas – e tão só – no seu manifesto atraso. Por último, foi prestada a informação segundo a qual «o Processo em causa encontra-se a correr os seus termos, não tendo ainda sido proferida a decisão final».

Perante a reiterada falta de cooperação deste Conselho foi determinado o arquivamento da queixa. Sem embargo, face à intolerabilidade da demora – que viola o princípio da boa administração e o direito a uma decisão sem dilações indevidas – foi a Senhora Presidente do Conselho de Deontologia instada a promover as diligências necessárias para o devido andamento daquele processo disciplinar.

Agentes de execução

O aumento das queixas relativas a atuação dos agentes de execução é significativo, tendo passado de 44 em 2020, para 77 em 2021.

Dignas de referência foram as queixas relacionadas com situações de erro verificados no sistema informático de suporte à atividade dos agentes de execução (SISAAE), aquando do cancelamento da penhora das pensões dos beneficiários (executados). Sinalizada a situação aos agentes de execução, o erro foi sendo também comunicado à Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução (OSAE), entidade responsável pelo novo sistema de penhora eletrónica de vencimentos ou pensões junto da Caixa Geral de Aposentações (CGA). Foi esta notificação e a atuação desta entidade que, a final, permitiu ultrapassar as situações reportadas.

Contudo, ainda nesta matéria, a maioria das queixas continua a estar relacionada com a penhora de pensões pelo Centro Nacional de Pensões (CNP), estando em causa o limite mínimo de impenhorabilidade equivalente ao valor do salário mínimo nacional (SMN). Se em muitos dos casos a questão se reportou à penhora de pensão nos meses em que o respetivo beneficiário recebeu os subsídios de férias e de Natal, procedendo-se ao encaminhamento para processo judicial, houve outras situações em que se verificou, de facto, a penhora sem o respeito do valor equivalente ao SMN. Após tomar conhecimento, na sequência de intervenção do Provedor de Justiça, o CNP procedeu à regularização das situações sinalizadas.

No âmbito das ações executivas, também casos houve casos em que, não obstante o agente de execução ter determinado o cancelamento imediato ou o processo já se encontrar extinto pelo pagamento, os reclamantes continuavam a ser penhorados. Nestes casos, a intervenção do Provedor de Justiça tem possibilitado a regularização das situações pela entidade visada.

Assinale-se, em geral, a dificuldade sentida no contacto com alguns agentes de execução visados nas queixas recebidas. Neste contexto, procurou-se ultrapassar a situação através de um pedido de colaboração à Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução (OSAE), no sentido de se obter a cooperação solicitada. Tendo sido obtidos resultados positivos, espera-se que, com a recente entrada em funções dos novos órgãos estatutários, a iniciativa possa ser renovada.

Administradores de insolvência

Para além das queixas relacionadas com atrasos judiciais, este ano voltou a verificar-se que a maioria das queixas entradas nesta matéria diz respeito a dúvidas dos insolventes quanto ao início do período de cessão do rendimento disponível para efeitos de exoneração do passivo restante, estando em causa uma alteração do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE) pelo Decreto-Lei n.º 79/2017, de 30 de junho. A intervenção da Provedoria de Justiça limita-se a esclarecer os queixosos sobre a data do início do período de cessão dos seus rendimentos, ouvidos os administradores de insolvência.

[Forças de segurança]

Quanto às forças de segurança, a atuação do Provedor de Justiça centrou-se, por um lado, em questões de fiscalização, e por outro, na segurança de pessoas e bens, em particular, de pessoas vulneráveis.

Relativamente à fiscalização, foram recebidas queixas quanto a situações de alegado incumprimento das medidas excecionais e temporárias aprovadas pelo Governo com o intuito de conter a transmissão do vírus e a expansão da doença COVID-19.

A este propósito destaca-se uma queixa em que estaria em causa a omissão de atuação da GNR perante o incumprimento daquelas medidas em vários locais do Concelho de Alcochete. Após audição da GNR, apurou-se que, em tempo de pandemia, agravado pela duração e a incerteza, as ações levadas a cabo por esta força de segurança foram sempre ao encontro dos objetivos de fiscalização e manutenção da ordem pública, tendo inclusive sido reforçado os recursos humanos disponíveis. É importante referir como o Posto da GNR de Alcochete manteve uma importante colaboração com o município, quer através de ações conjuntas, quer através da participação ativa nas reuniões da Comissão Municipal da Proteção Civil.

Outra dimensão em que a atuação das forças policiais desencadeia pedidos de intervenção refere-se ao acompanhamento do cumprimento de mandados de condução para avaliação clínico-psiquiátrica, oficiosamente emitidos ao abrigo da Lei de Saúde Mental. Tratando-se de situações limite, as questões colocam-se não apenas quanto ao adequado uso da força, mas também quanto à salvaguarda da humanidade e da dignidade dos conduzidos. De uma forma geral, é ainda analisada a necessidade de fundamentação dos mandados.

Por fim, refiram-se os casos relacionados com a conduta das forças policiais, tendo sido sinalizado à Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública a necessidade de salvaguardar o dever geral de correção e urbanidade consagrado nos respetivos Estatutos Disciplinares. De facto, a ação policial não se pode reduzir à aplicação estrita de medidas legais de polícia ou a normas técnicas daí decorrentes, nomeadamente em sede do cumprimento do direito contraordenacional. Ora, em razão da vulnerabilidade e especial desproteção de determinadas pessoas, como crianças, jovens e idosos, no contexto de uma nova realidade social que atribui crescente importância ao papel desempenhado pelas Forças de Segurança, deverá mostrar-se garantido um policiamento que assegure, a um tempo, o cumprimento da lei e um elevado nível de confiança dos cidadãos.

[Armas]

À semelhança do ano anterior, verifica-se uma diminuição do número de queixas apresentadas à Provedora de Justiça.

Merece referência tomada de posição relativamente a um pedido de devolução de taxa paga pela emissão de licença de uso e porte de arma B, solicitada por um cidadão que, sendo funcionário de justiça, dela se encontrava legalmente dispensado.

No caso em apreço, em 2014, o interessado formalizara o pedido de emissão do dito título e pagara adiantadamente 50% do valor da taxa, com a segunda parte do pagamento a ser efetuada aquando da emissão da licença. Esteve na posse da mesma cerca de dois anos, sendo que o pedido de emissão da licença fora justificado pelo início de funções na Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais. Todavia, à data do requerimento, tais funções estavam a ser exercidas apenas a título experimental, isto é, sem perda do vínculo estatutário anterior. Daí resultava, necessariamente, que o interessado mantinha o direito especial de dispensa da referida licença.

Todavia, a administração policial recusou a devolução da taxa invocando: a) a aplicação da norma que determina que não é reembolsável o valor adiantadamente pago e destinado a cobrir os custos de organização do processo administrativo destes licenciamentos¹¹²; b) o argumento de que tal devolução só seria possível se o queixoso tivesse requerido o licenciamento e pago a totalidade da taxa, e aquele não lhe tivesse sido concedido.

Ora, perante tal posição, a Provedoria de Justiça, em primeiro lugar, entendeu que, mesmo não tendo que o fazer, o interessado desencadeara um procedimento administrativo, tendo formulado uma pretensão, que tinha de ser apreciada. Nesse contexto, de facto, atenta a referida norma, os 50% do valor da taxa inicialmente pagos são devidos, porque, com o pedido, deu causa à prestação de um serviço público.

Todavia, para efeitos da devolução de metade do valor pago, a qual se refere à licença propriamente dita, considerou-se não ser possível desatender à circunstância de estarmos perante um funcionário de justiça que, como tal, se encontrava dispensado do dever de obtenção de licença. E se é verdade que o requerente deveria ter-se absterido de formular o pedido de licenciamento, uma vez que a licença emitida não tinha para ele qualquer utilidade, o facto é que a autorização constitutiva de que o requerente necessitava para o uso e porte de arma constava, *ab initio*, da lei que regula o seu estatuto profissional, pelo que, considerando que os necessários pressupostos de facto e de direito, que antecedem, condicionam e justificam estes atos de licenciamento, deveria o Departamento de Armas e Explosivos da PSP ter indeferido o pedido.

Para além do exposto e ainda mais importante do que o erro ocorrido no preenchimento dos pressupostos, que se admite poder ser repartido, a argumentação da Provedoria de Justiça concentrou-se no regime da administração financeira do Estado, quando este se refere à necessidade de restituição das importâncias de quaisquer receitas que tenham dado entrada nos cofres do Estado sem direito a essa arrecadação.

Assim, no caso concreto, concluiu-se ser pacífica a assunção de responsabilidade do reclamante em relação ao valor dos 50% pago antecipadamente que, como decorre do regulamento, se refere a cobrir as eventuais despesas, encargos ou outros custos do processo de licenciamento. Contudo, entendeu-se que os restantes 50% do montante em causa deveriam ser devolvidos, por uma razão de legalidade e justiça, considerando a ausência de um enquadramento legal para a licença em causa, destituída de utilidade ou valor.

¹¹² Cf. n.º 1 do artigo 17.º do Regulamento de Taxas, aprovado pela Portaria n.º 934/2006, de 8 de setembro, alterada pela Lei n.º 12/2011, de 27 de abril, e pelas Portarias n.ºs 256/2007, de 12 de março, 1165/2007, de 13 de setembro, 184/2012, de 12 de junho e 237/2021, de 8 de novembro.

Assim não tendo acontecido, foram as considerações remetidas à Inspeção Nacional da PSP como um contributo para o aperfeiçoamento da atuação da PSP, bem como para a melhoria da organização e procedimentos administrativos dos respetivos serviços.

[Direito rodoviário]

Foram instruídos 609 processos, ou seja, quase 40% dos que foram tratados por esta unidade temática. Assinalam-se as queixas relativas a contraordenações, estando de uma forma geral em causa a questão do reembolso dos depósitos, em caso de prescrição do procedimento. Foram também questionadas decisões em matéria de sinalização rodoviária e de ordenamento do tráfego ou do estacionamento de veículos. Por sua vez, as queixas em que era visado o Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT) incluíram essencialmente questões de homologações e transformações de veículos, ainda que se destaquem as queixas relativas à emissão e validade dos títulos de condução.

Neste âmbito, continuam a estar sobretudo em causa as atuações da Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR) e do IMT, mas também, de forma crescente, de entidades fiscalizadoras de estacionamento, designadamente concessionárias de municípios.

A propósito dos pedidos de intervenção quanto a processos de contraordenação por infrações rodoviárias, é de notar que se continua a verificar um decréscimo do seu número. Diminuição que parece estar associada não apenas à pandemia, mas também à transferência para as câmaras municipais da competência para instruir processos de contraordenação por estacionamento irregular. A uma maior celeridade na decisão dos processos de contraordenação, juntar-se-á, ao que tudo indica, uma maior facilidade em contactar diretamente as entidades responsáveis pela instrução e decisão.

Como habitualmente, é grande a diversidade de matérias no âmbito das quais é solicitada a intervenção junto do IMT. Se em 2020 a questão de troca de cartas de condução estrangeiras mais do que duplicou em relação ao ano anterior, no ano de 2021 quase quadruplicou.

As explicações apresentadas no ano passado relativas a tal fenómeno mantêm-se válidas, a saber: a) aumento significativo no número de pedidos de troca face à alteração do prazo para o efeito, que foi alargado, após a obtenção de residência em território nacional, sem necessidade de realização de prova prática, de 90 dias para dois anos; b) face aos constrangimentos decorrentes da pandemia de COVID-19, verificou-se um aumento significativo na procura dos serviços telefónicos e de agendamento para atendimento presencial do IMT, o que originou perturbação no seu normal funcionamento; c) os cidadãos estrangeiros com processos pendentes no SEF, à data 31 de dezembro de 2021, encontravam-se em situação de permanência regular em Território Nacional, pelo que podem solicitar a troca do título estrangeiro¹¹³; d) a questão das cartas estrangeiras apresentadas para troca, mas que têm o prazo de validade inscrito ultrapassado, ainda se mantém atual, sendo que os pedidos de

¹¹³ Cf. Despachos n.ºs 3863-B/2020, de 27 de março, 10944/2020, de 8 de novembro, 4473-A/2021, de 30 de abril, e Despacho n.º 12870-C/2021, de 31 de dezembro. Cf. tb. Despachos n.ºs 5793-A/2020, de 26 de maio, e 5040/2021, de 19 de maio.

troca dos títulos estrangeiros nestas circunstâncias, na sua larga maioria brasileiros, ainda não foram decididos.

Estabelecido que os cidadãos que se encontrem em situação de permanência regular em território nacional, ao abrigo de normas excepcionais, podem solicitar a troca de título estrangeiro, ficando o respetivo processo a aguardar a junção da autorização de residência, o Provedor de Justiça, sempre em estreita colaboração com o IMT, foi acompanhando a situação, certificando-se que os procedimentos de troca continuavam de acordo com os normativos aplicáveis.

Por sua vez, foram ainda apresentados diversos casos de atrasos nas homologações de veículos, sobretudo na sequência de transformações. Novamente, em estreita colaboração com o IMT, foram ponderadas medidas com vista a mitigar os atrasos sentidos.

Finalmente, num contexto de comunicação frequente e eficaz, tornada possível pelos procedimentos de colaboração com o IMT, que continua a ter resultados significativos no contributo indispensável para a resolução dos casos apresentados à Provedoria de Justiça, regista-se como muito positivo as alterações do Código da Estrada e demais legislação complementar, algumas efetuadas em linha com sugestões deste órgão do Estado¹¹⁴.

[Registos e notariado]

No ano de 2021 há a registar um aumento de 36% do número de queixas relacionadas com a temática dos Registos e do Notariado. De entre estas, mantiveram destaque as atinentes à identificação civil e, em particular, aquelas que visaram a problemática da emissão e da renovação do cartão de cidadão. As situações reclamadas são o reflexo das diversas medidas adotadas ao longo do ano no combate à pandemia, com particular impacto para aquelas que, fruto das sucessivas renovações da declaração de Estado de emergência, condicionaram a atividade de atendimento ao público por parte das entidades públicas competentes, como seja o Instituto dos Registos e do Notariado, I.P., nas suas múltiplas valências.

Não será, por isso, de estranhar a existência de diversos pedidos de intervenção relacionados com as dificuldades registadas, tanto no agendamento, como no efetivo atendimento de quem pretendia, principalmente no primeiro quadrimestre de 2021, solicitar a emissão ou a renovação do cartão de cidadão. Dificuldades que, em alguns casos, se traduziram no reagendamento de atendimentos¹¹⁵, por força da regulamentação do Estado de Emergência então vigente, à luz da qual foi determinado que o atendimento presencial se manteria apenas para serviços essenciais e urgentes, sempre mediante agendamento¹¹⁶. Nestes casos, o facto de os pedidos cancelados determinarem a marcação de novos agendamentos, assim

¹¹⁴ Assim quanto ao prazo de validade da licença de aprendizagem e à desnecessidade de ter residência habitual em território nacional quando se trate da emissão de segunda via de carta de condução nacional (v. artigos 9.º, n.º 3, e 18.º, n.º 4, do Regulamento da Habilitação Legal para Conduzir). Cf. Decreto-Lei n.º 102-B/2020, de 9 de dezembro, que entrou em vigor em janeiro de 2021.

¹¹⁵ Q-3943/21.

¹¹⁶ Cf. Despacho n.º 1090-A/2021, de 25 de janeiro, da Ministra da Justiça e da Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública.

como o facto de ter sido assegurada a prioridade daqueles face aos demais entretanto agendados, permitiu ir sanando as situações relatadas.

Com a progressiva reabertura dos balcões de atendimento do IRN, I.P., decorrente da evolução favorável da crise, e da efetiva implementação das medidas administrativas e legislativas de mitigação dos seus efeitos no funcionamento das instituições, assistiu-se a uma mudança dos assuntos das queixas. Voltaram as questões relacionadas com o atendimento sem marcação, bem como as respeitantes aos termos da prestação de serviço externo, progressivamente retomado.

Neste âmbito, importa referir uma queixa relacionada com a demora registada no atendimento de recém-nascido, tendo em vista a emissão de cartão de cidadão. O recurso à plataforma eletrónica em uso nesta matéria não permitia a sinalização de que se tratava de um recém-nascido. Tal motivou a interpelação do IRN, I.P. que anunciou a conceção de um sistema capaz de permitir ultrapassar estas dificuldades, uma vez que passará a estabelecer ligação automática entre o registo de nascimento *online* e o pedido de cartão de cidadão. Mais veio a apurar-se que, no imediato, haviam sido dadas indicações para considerar o registo de nascimento e o primeiro cartão de cidadão, para efeitos de atendimento presencial, como serviço urgente. Paralelamente foi possível assegurar o contacto dos serviços do IRN, I.P. com os utilizadores da declaração de nascimento *online*, para o agendamento, com urgência, do pedido do cartão de cidadão e respetiva entrega.

Os lapsos inerentes à novidade do recurso a mecanismos de atendimento à distância, bem como à automaticidade da renovação, associados a um elevado número de solicitações, levaram ao surgimento de situações que justificaram intervenção do Provedor de Justiça. De entre estas merecem destaque as relacionadas com erros no processamento do cartão de cidadão, bem como as vicissitudes registadas na entrega.

Relativamente a este último aspeto foi recorrente a problemática da entrega/levantamento por terceiro, junto das estações dos CTT, do cartão de cidadão renovado de forma não presencial. Esta possibilidade, apesar de estar legalmente vedada, face às circunstâncias vividas, motivou pedidos de intervenção, sendo que, no caso de residentes fora de Portugal, chegou a ser reivindicada a possibilidade de o cartão de cidadão poder ser recebido em casa.

Todavia, a natureza pessoalíssima do documento e exigências de segurança não podem deixar de impor a entrega presencial. No caso dos portugueses residentes no estrangeiro é incontornável o apoio dos serviços consulares.

De igual modo, fruto da automaticidade e do distanciamento físico inerente ao processamento de determinados pedidos, teve-se intervenção a respeito da ocorrência de erro no processo de alteração *online* da morada constante de determinado cartão de cidadão. A atualização não terá ocorrido simultaneamente nos vários serviços que integram o sistema de informação partilhada do cartão de cidadão.

Na conclusão deste procedimento foi chamada a atenção do IRN, I.P. para a necessidade de virem a ser adotadas orientações internas que permitam, designadamente em parceria com a Agência para a Modernização Administrativa, I.P., alertar os utilizadores dos canais digitais para a ocorrência de falhas que condicionam, ainda que parcialmente, a utilização dos serviços pretendidos.

Em matéria registal, a área do registo civil continua a concentrar a maior parte dos pedidos de intervenção dirigidos ao Provedor de Justiça.

A par das questões relativas ao registo de nascimento e aquisição da nacionalidade, assim como da problemática da demora registada nos processos de transcrição de casamentos, foram as dificuldades sentidas tanto no agendamento, como no efetivo atendimento dos interessados por parte dos serviços de registo, que motivaram a esmagadora maioria dos pedidos de intervenção dirigidos a este órgão do Estado. Dificuldades que tiveram expressão máxima no cancelamento da celebração de casamentos, no primeiro trimestre de 2021, por força do agravamento da crise sanitária, então registado.

A demora contestada na tramitação dos processos de casamento, em particular nos casos de transcrição, encontrou razão de ser no cumprimento dos procedimentos fixados para aplicação do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional. Casos houve em que a inoperância injustificada dos serviços de registo visados, relacionada com a falta de organização interna dos mesmos, levou à caducidade da documentação entregue, com vista à instauração de processo preliminar de casamento. Em sequência, veio o IRN, I.P. a admitir a existência de margem legal para o aproveitamento das certidões entregues, tendo sido aberto processo, instruído com base nas mesmas.

Relativamente ao registo de nascimento acompanhou-se a reabertura dos balcões «Nascer Cidadão» cujos efeitos, associados à possibilidade de se proceder a uma declaração eletrónica (declaração de nascimento *online*), permitiram a diminuição do número de queixas apresentadas. Este último serviço foi alargado, em 2021, às situações em que o nascimento ocorra num país da União Europeia ou no Reino Unido. Ainda assim, houve casos em que foi solicitada a atuação deste órgão do Estado, designadamente quando esteve em causa nascimento ocorrido fora da União Europeia /Reino Unido, dado que apenas através dos serviços consulares, ou por via postal, seria possível proceder-se ao registo em causa.

No ano em revista, tonaram-se residuais os pedidos de intervenção nos quais era visada a atuação dos Notários. Assim sendo, e em resultado das matérias sobre as quais versaram as queixas apresentadas, consolidou-se o papel que vem sendo desempenhado, nos últimos anos, pelo IRN, I.P., enquanto principal interlocutor deste órgão do Estado. Papel à luz do qual merece destaque a boa colaboração prestada pelos seus serviços, em termos que são, de resto, transversais às demais entidades visadas nas queixas apresentadas em matéria de registos e notariado.

[Apoio Consular]

A atividade consular esteve, de igual modo, na origem da atuação deste órgão do Estado.

Em virtude da crise sanitária que se viveu, destacam-se as queixas apresentadas por cidadãos que pretendiam ver assegurado o seu regresso a Portugal, ou sair para o país da residência habitual.

No demais, as queixas relacionadas com as dificuldades de agendamento de deslocação às representações consulares (cartão de cidadão, passaporte, registo de nascimento),

resultaram, não só das medidas decretadas pelas autoridades locais no quadro do combate à pandemia, mas também da elevada afluência registada em determinados países, como ocorreu com o Consulado-Geral de Portugal em Londres, no quadro do processo BREXIT.

Não obstante tal enquadramento, e porquanto algumas situações ultrapassavam os limites da razoabilidade, teve-se oportunidade de chamar a atenção do Ministério dos Negócios Estrangeiros para a necessidade da adoção de medidas que permitissem reforçar os meios humanos e técnicos ao dispor dos serviços consulares visados. Casos houve em que se chegou a diligenciar no sentido de ser assegurada a emissão de título de viagem de modo a permitir a vinda a Portugal, para a efetiva renovação dos documentos caducados.

Em geral, nas situações reclamadas, mais do que a demora na prestação dos serviços pretendidos, deve ser relevada a natureza destes, em especial quando está em causa a obtenção de documentos indispensáveis ao exercício de direitos dos cidadãos nacionais. Não se desconhecendo a necessidade de uma aplicação criteriosa dos recursos disponíveis, pode certamente prever-se uma atuação mais ágil na alocação dos mesmos, atenta a necessidade de assegurar a capacidade de resposta dos serviços.

[Tomadas de posição]

Atuação policial

Ações de fiscalização

Na sequência de queixa, foi apreciada a vigilância do fenómeno das corridas ilegais de carros, que ocorre em diversos itinerários principais e complementares nas cidades de Lisboa e Porto.

Em sequência, foram aferidos os termos em que se processa a articulação das forças de segurança com os restantes órgãos de polícia criminal, no quadro da lei de organização da investigação criminal (LOIC), sempre com coadjuvação dos serviços do Ministério Público quando esteja em causa matéria passível de enquadramento penal.

Afigurando-se difícil reconduzir as corridas ilegais ao crime de condução perigosa de veículo rodoviário¹¹⁷, por questões que se prendem com o conhecimento e vontade de agir contra o direito e com a consciência da censurabilidade da conduta, concluiu-se que nem sempre é possível a recolha dos meios de prova do perigo provocado, o que inviabiliza a detenção dos condutores envolvidos neste tipo de práticas¹¹⁸.

Por outro lado, a mera participação em corridas ilegais não configura ilícito criminal *per se*, levando a que, na maioria dos casos, perante especial dificuldade na obtenção e produção

¹¹⁷ Cf. o n.º 2 do artigo 291.º do CP.

¹¹⁸ Mais precisamente, está em causa o preenchimento do chamado elemento subjetivo do crime. Conforme Ac. do Tribunal da Relação de Coimbra de 07-03-2018 «No tipo subjetivo de ilícito, necessário ao preenchimento do crime de burla exige-se o dolo do tipo, conceitualizado, na sua formulação mais geral, como conhecimento e vontade referidos a todos os pressupostos do tipo objetivo, e o dolo da culpa, traduzido na consciência, por parte do arguido, de que com a sua conduta sabe que atua contra direito, com consciência da censurabilidade da conduta».

da prova, os tribunais remetam os processos para o âmbito contraordenacional, por violação das normas do direito estradal¹¹⁹.

Em face dos elementos recolhidos e das respostas obtidas, diligenciou este órgão do Estado junto da Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR), fazendo referência ao aspeto da fiscalização, não se descurando igualmente a questão que nos foi suscitada relativamente a uma eventual necessidade de se proceder à criminalização do excesso de velocidade, no âmbito da prevenção e fiscalização das corridas ilegais.

Em resposta, veiculou aquela Autoridade considerar que a prática de condução em excesso de velocidade, por mais do que um agente e, de forma concertada, em contexto de competição na via pública, merece diferenciação e tutela penal, e informou estar a ser estudada uma proposta de iniciativa legislativa tendo em vista o enquadramento criminal das condutas referidas.

Registos

Identificação civil - Cartão de cidadão – Nascimento

A intervenção deste órgão do Estado teve por base uma queixa nos termos da qual se dava conta da demora registada no atendimento presencial de recém-nascido, tendo em vista a emissão de cartão de cidadão. Apesar de o pai ter procedido ao registo de nascimento, através de plataforma eletrónica existente para o efeito, o atendimento para efeitos de cartão de cidadão apenas foi possível com uma dilação de três meses face à data do nascimento.

No âmbito da instrução do processo, e em resultado das diligências levadas a cabo junto dos serviços competentes do Instituto dos Registos e do Notariado, I.P., foi possível assegurar o atendimento em causa, com a maior brevidade possível.

Todavia, apurou-se, em termos gerais, que o agendamento *online* não permitia a sinalização da especificidade do caso em presença, potenciando a ocorrência de situações em tudo idênticas.

Atendendo a tal facto, assim como a circunstância de, em processo anteriormente instruído, ter sido dado conhecimento a este órgão do Estado que, a par da reabertura dos balcões «Nascer Cidadão», estaria em preparação a possibilidade de o primeiro pedido de cartão de cidadão do bebé vir a ser solicitado juntamente com a declaração *online* de nascimento¹²⁰, interpelou-se, nesse sentido, a Senhora Presidente do Conselho Diretivo daquele instituto público.

Em resultado do contacto estabelecido constatou-se que a medida anunciada não havia sido concretizada, nem seria previsível a data da sua implementação. Isto, não obstante a adoção de procedimentos tendentes, no imediato, a colmatar tal omissão, como sejam a sinalização como serviço urgente do registo de nascimento e do primeiro cartão de cidadão,

¹¹⁹ Cf. a título exemplificativo, o acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 16 de dezembro de 2009, e <http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/-/839ED9307E93EB35802576A300366011> e o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 12 de junho de 2017, em <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/-/D94224FB0525B7268025813D004A4A2B>.

¹²⁰ Cf. ofício com o n.º 800, datado de 20 de julho de 2020, com a referência PºDICI106 SAIGS.

para efeitos de atendimento presencial, bem como o contacto dos serviços com os utilizadores da declaração de nascimento *online* para o mesmo efeito.

Tendo presente tal cenário, chamou-se a atenção daquela responsável para a indispensabilidade de, aquando da utilização da plataforma de registo de nascimento *online*, e até à efetiva concretização dos sistemas anunciados, os seus utilizadores poderem ser expressamente advertidos da necessidade de, num prazo de 10 dias, procederem ao agendamento do seu atendimento presencial através da Linha do Cartão de Cidadão e/ou formular tal pedido através do recurso a endereço de correio eletrónico que venha a ser criado para o efeito, na eventualidade de não serem contactados pelo IRN, I.P.

Por fim, entendeu-se chamar a atenção para a necessidade da criação, na plataforma eletrónica de agendamentos, de campo que permitisse assinalar a circunstância de o atendimento a formalizar dizer respeito a recém-nascido, tanto para o agendamento da apresentação do pedido de emissão do cartão de cidadão, como para o seu levantamento, prevenindo, no imediato, a ocorrência de falhas em tudo semelhantes àquela que veio a ditar a intervenção do Provedor de Justiça.

Atividade consular

Atendimento

A Provedoria de Justiça recebeu uma queixa onde se dava conta de dificuldades sentidas no agendamento de atendimento pelos serviços consulares da área de residência do reclamante. De facto, encontrava-se comprometida a possibilidade de agendamento dentro de um prazo razoável, dado que apenas se realizaria cerca de nove meses após o registo do pedido.

Consultado o Ministério dos Negócios Estrangeiros, foi a Provedoria de Justiça informada que o atendimento reclamado havia sido antecipado, em virtude da existência de vaga decorrente de uma desistência.

Todavia, foi possível apurar que não apenas o sistema em vigor neste domínio é automático, suportado pelo recurso aos canais digitais existentes para o efeito, mas também que, diariamente, o Consulado-Geral em causa se encontrava a assegurar o atendimento de 200/250 pessoas, em grande parte motivado pelo aumento da procura para a renovação de cartões de cidadão e passaportes, muitos dos quais caducados em 2020.

Na tentativa de colmatar tal situação, apurou-se que tinham sido adotadas medidas internas com vista à otimização dos recursos disponíveis, como sejam a coordenação interna do sector de atendimentos e a organização de esquema horário que permitia o funcionamento ininterrupto dos serviços, designadamente à hora do almoço.

Mesmo reconhecendo o esforço desenvolvido, designadamente no contexto da crise pandémica vivida, entendeu-se chamar a atenção do Senhor Diretor-Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas para a necessidade da adoção de medidas que permitissem reforçar os meios humanos e técnicos ao dispor dos serviços consulares em causa, tendo em vista o encurtamento dos prazos de atendimento observados.

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

Após o forte aumento de 73% sentido entre 2017 e 2020, o número de queixas recebidas nesta unidade manteve a mesma tendência de crescimento, ainda que de forma mais moderada. Assim, em 2021 deram origem à abertura de procedimento 2046 queixas, representando mais 4% do que o registado no ano anterior.

A estas 2046 queixas, há ainda a acrescentar 1118 que foram liminarmente rejeitadas, as quais representam mais 5% do valor registado em 2020.

No total de queixas recebidas pela Provedora de Justiça durante 2021, o peso das matérias tratadas nesta unidade corresponde a 20%, ou seja, mais três pontos percentuais do que em 2020 e cinco pontos percentuais do que em 2019, último ano anterior à pandemia. Para esta evolução, antecipa-se o forte contributo prestado pelas queixas relativas a Saúde.

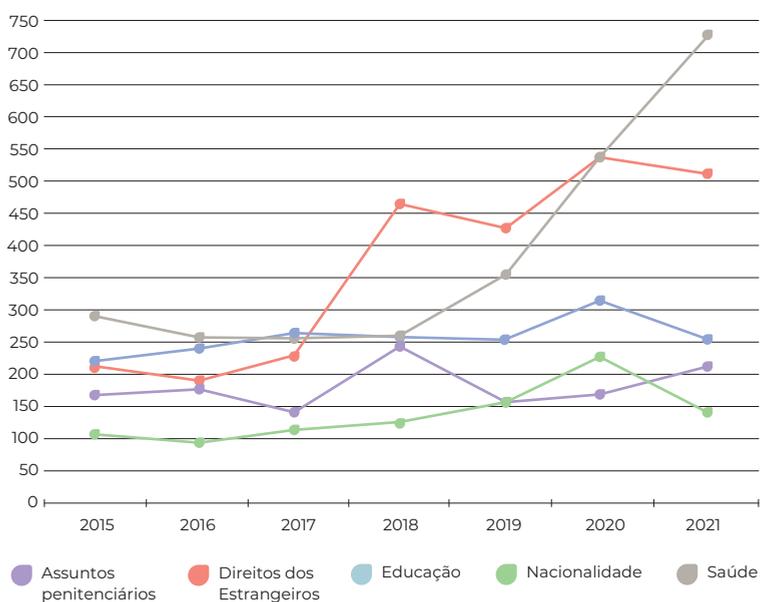
QUADRO 14

UNIDADE TEMÁTICA 6 - PRINCIPAIS ASSUNTOS TRATADOS	
Assuntos	N.º Assuntos
Assuntos Político-Constitucionais	27
Ciência	10
Comunicação Social	0
Direitos, liberdades e garantias	79
Educação	255
Pré-escolar	20
1.º Ciclo do Ensino Básico	27
2.º e 3.º Ciclos do Ensino Básico	40
Ensino Secundário	43
Ensino Superior	103
Outros	22
Direitos dos Estrangeiros	511
Atraso	309
Substância	169
Outros	33
Fiscalização da Constitucionalidade	74
Nacionalidade	141
Atraso	100
Substância	41
Assuntos penitenciários	210
Alimentação	1
Alojamento	12
Correspondência/telefone	13
Flexibilização	2
Ocupação	9

Organização do EP	27
Saúde	37
Segurança e disciplina	26
Transferência	32
Violência	22
Visitas	8
Outros	21
Saúde	727
Serviço Nacional de Saúde	112
Taxas moderadoras	18
Subsistemas	72
Prestação de cuidados	106
Instalações	1
Socorro e transporte de doentes	11
Procedimentos administrativos	147
Fiscalização e regulação	12
Medicamentos	199
Outros	49
Diversos	12
Total	2046

GRÁFICO XXII

Evolução das queixas por assunto

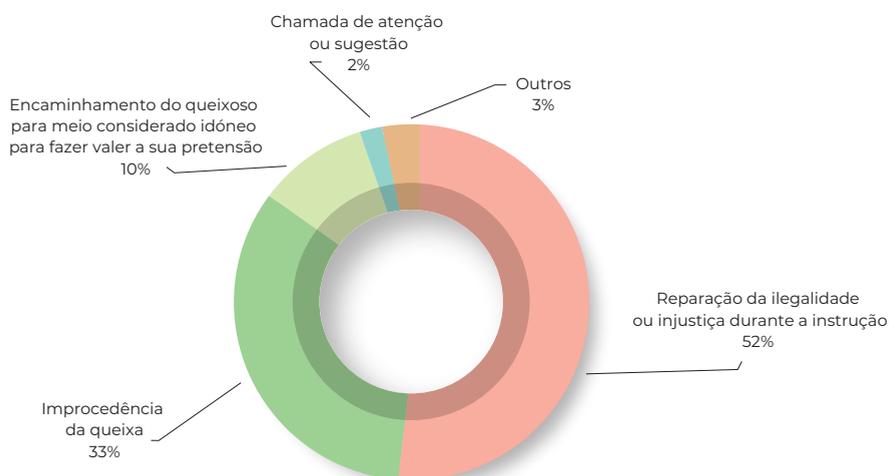


A pandemia motivou 28% do total de queixas apresentadas, correspondendo a 564 procedimentos, o que representa um aumento de oito pontos percentuais face ao ano anterior.

Neste enquadramento, o peso relativo foi mais significativo nas questões de inconstitucionalidade (61%) e saúde (52%). Assinale-se, em sentido contrário, a proporção de apenas 19% no caso da educação e de 10% nos assuntos penitenciários, aqui sentindo-se retoma das matérias já antes mais usuais.

O número de queixas encerradas repetiu o ritmo de subida verificado no ano anterior, com taxa de crescimento de 25% em cada ano. Foram assim arquivados, em 2021, 2061 procedimentos, número que compara com o de 1653 registado em 2020. No que respeita ao motivo de arquivamento, se a proporção de casos encerrados com solução favorável se manteve estável (52%), ocorreu algum crescimento dos casos em que se considerou a queixa infundada (33%, comparando com 26% no ano anterior).

GRÁFICO XXIII



[Direito dos estrangeiros e nacionalidade]

As queixas em matéria de direito dos estrangeiros, após o forte crescimento registado no primeiro ano de pandemia (26% face a 2019), sofreram inflexão contrária em 2021, quer nas queixas admitidas (menos 5%), quer mesmo nas liminarmente rejeitadas (menos 18%).

Nas queixas recebidas, desceu quatro pontos percentuais a proporção de casos de atraso, agora sendo de 61%. Todavia, como adiante se poderá constatar, tal parece decorrer não da ausência de motivos para queixa, mas de um maior conformismo com os prazos praticados ou mesmo o grau de proteção atribuído pelo Governo no quadro da pandemia.

De entre as queixas, houve aumento nos casos atinentes a renovação de autorização de residência e ao regime próprio dos cidadãos europeus e seus familiares, em especial no quadro do direito de reunião familiar. Concomitantemente, ocorreu também um aumento das queixas sobre reagrupamento familiar, em alguns casos em conexão com a superação das restrições de viagem.

A previsão destas restrições de viagem, com diminuição do fluxo de passageiros e fechamento da admissibilidade de entrada em território nacional, explica também a significativa quebra de queixas quanto ao controlo de fronteiras e eventual internamento em centro de instalação temporária ou espaço equiparado, o mesmo sucedendo quanto aos pedidos de visto.

[Regularização de migrantes]

Uma vez mais, a larga maioria das queixas incidiu sobre o procedimento posterior à apresentação de manifestação de interesse, no quadro previsto nos artigos 88.º, 89.º e (muito residualmente) 123.º da Lei n.º 23/2007.

Sucessivamente estendido o alcance da regularização inicialmente determinada pelo Despacho n.º 3863-B/2020, de 27 de março, adotado no quadro da pandemia e abarcando maior número de situações pendentes, continuaram a ser recebidas queixas sobre os limites desta solução provisória, seja no plano da possibilidade de circulação para o estrangeiro e viabilidade de reentrada, seja no acesso a serviços de saúde.

Noutro patamar, o das queixas por atraso na tramitação, foram apenas abordadas as situações que fugiam aos prazos médios praticados e, por isso, indiciavam alguma excecionalidade.

A evolução apurada quanto a esses prazos médios não foi de todo positiva. De um patamar inicial que rondava os oito ou nove meses para o primeiro momento relevante (aceitação ou não da manifestação de interesse), verificou-se no final do ano uma demora superior a um ano, posteriormente ainda mais agravada.

A este prazo, deve-se ainda somar o hiato até concretização do atendimento presencial, para formalização do pedido de autorização de residência (segundo momento relevante) bem como, posteriormente, o que decorre da efetiva decisão e, se for o caso, consequente emissão do título.

Em suma, pese embora a proteção conferida no quadro da pandemia, é patente o período significativo com que um requerente de autorização de residência, por alguma destas vias legais, se vê confrontado. A isto acrescem algumas consequências não previstas ou objeto de expresse aviso, que induzem maior demora na aceitação sem razão substantiva que o justifique. Assim, pareceu poder concluir-se que a situação dos interessados que atualizam o acervo documental no Portal do SEF sofre maior atraso do que a daqueles que guardam essa atualização para o momento de atendimento presencial. Ao que se apurou, a atualização documental interrompe o prazo em curso, considerando o sistema informático como se se tratasse de uma nova data inicial de apresentação da manifestação de interesse, pelo menos para este efeito e consequente disponibilização de vaga para atendimento.

De um modo mais global e sistémico, eram conhecidas as críticas ao modelo antes vigente para agendamento do atendimento presencial, em que, em momento aleatório e sem qualquer pré-aviso, se disponibilizava certo número de vagas para marcação telefónica, com consequente benefício para quem recorresse a estruturas profissionalizadas ou, de modo improvável, pudesse pessoalmente estar todos os dias disponível para alcançar vaga, quando a mesma fosse disponibilizada. Para além de se fomentar, por este modo, o recurso à contratação de terceiros¹²¹, era inevitável o desrespeito pela ordem cronológica das diversas situações, sendo conhecidos casos de desproporção flagrante.

Por esse modo, conheceu-se, com satisfação, ter sido adotado novo modelo, assente na ordem cronológica da aceitação da manifestação de interesse, o que permite o agendamento em conformidade.

Mesmo assim, foram conhecidos novos problemas, a começar na inviabilidade de comparência por ausência do território nacional, em geral arguindo-se dificuldade no regresso pelos constrangimentos do transporte aéreo e questões relacionadas com o funcionamento do Portal do SEF, designadamente em termos de segurança informática. Multiplicaram-se os antes desconhecidos casos de cancelamento da manifestação de interesse, seja por inadvertência do próprio, seja por atuação, maliciosa ou não, alegadamente de terceiro. Neste quadro, é importante ter presentes as muito variáveis condições de literacia informática e a frequente ausência do domínio básico linguístico do inglês como, por maioria de razão, do português.

O cancelamento da manifestação de interesse, no contexto concretamente ora vivido, representa um atraso de vários anos na regularização da residência e, de modo imediato, a perda da proteção conferida pelo Governo no quadro da pandemia. Por isso mesmo, é de registar a pronta colaboração do SEF na verificação do caso concreto e na reativação do procedimento. Do mesmo modo, foram em geral bem aceites as diligências para, com rapidez, se superar as consequências da falta de cumprimento de agendamento existente, seja por greve ou tolerância de ponto, seja por isolamento profilático do interessado.

Nos demais procedimentos em que se não instituiu este mecanismo de agendamento persistem as incertezas quer quanto ao momento e volume de disponibilização de vagas, quer quanto às dificuldades de estabelecimento de ligação telefónica com o Centro de Contacto do SEF, meio privilegiado para a marcação.

Para além de assim suceder no quadro das autorizações de residência para atividade de investimento, em termos iniciais e de renovação, foram especialmente sentidas as queixas quanto à falta de vaga para apresentação de pedido de cartão de residência para familiar de cidadão nacional de estado terceiro ou mesmo de certificado de residência para cidadãos europeus, bem como para emissão de segundas-vias de títulos extraviados ou furtados.

Em relação aos cidadãos europeus e seus familiares, elucidando-se sobre a dispensa legal da posse de título para exercício de qualquer direito, foi, contudo, patente o desconhecimento dessa determinação por parte de entidades públicas, sendo plausível que haja maior dificuldade no relacionamento com entidades privadas. Há igualmente certas situações, como as de união de facto e as atinentes a ascendentes de cidadãos da União, em que a prova

¹²¹ Recorrentemente surgindo suspeitas de captura e posterior cedência onerosa de vagas.

casuística se mostra naturalmente muito dificultada. Neste quadro, aceitando-se a maior prioridade dada a casos objetivamente mais desprotegidos em termos substantivos, não deixa de se notar o elevado risco de incumprimento ou cumprimento defeituoso das obrigações decorrentes da União Europeia, designadamente no que concerne à liberdade de circulação e estabelecimento.

Quanto à emissão de segunda-via de documentação ainda válida, a necessidade de comparência pessoal foi sendo justificada pela concretização do pagamento das taxas aplicáveis ou recolha de dados biométricos, esta última quando a anterior recolha fosse já antiga ou quando se tratasse de menores de 18 anos. Sendo sempre viável a indicação de um meio de pagamento alternativo, por exemplo por referência multibanco ou emissão de documento de cobrança, as condições concretas exemplificadas não têm aplicação na esmagadora maioria dos casos. A adoção de procedimentos mais desburocratizados permitiria, à vez, conferir maior proteção a quem é titular de direito de residência, aliviando a enorme sobrecarga que os balcões de atendimento do SEF têm suportado nos últimos anos, cujo fim próximo não se antevê.

No que se refere à renovação de títulos, no quadro da pandemia tem sido prorrogada a validade de títulos expirados até determinada data, permitindo-se adicionalmente a prorrogação *sine die*, caso se comprove estar agendado o atendimento presencial para o fim em vista. Para além de, em alguns casos, não ser imediato o reconhecimento e conseqüente aceitação desta solução legal, como se tem verificado, por exemplo, na interrupção de benefícios sociais por uma suposta (mas inexistente) caducidade do título de residência, tem-se notado a grande apreensão com que os cidadãos estrangeiros veem aproximar-se, de cada vez, o termo da prorrogação inicial, desconhecendo se nova alteração legislativa concederá proteção adicional e não tendo ainda alcançado concretizar o agendamento que conferiria segurança acrescida e cabal.

Neste enquadramento, tem sido sucessivamente chamada a atenção do SEF para que, em função do conhecimento das necessidades, isto é, do volume de títulos afetados e ainda não renovados, abra o conjunto de vagas necessário a que se cumpra o requisito do agendamento.

Por fim e dentro das dificuldades mais sentidas, refira-se o ainda insuficiente grau de interoperabilidade entre o SEF e outros serviços públicos, como seja a Segurança Social, o que conduz a demoras e peso burocrático acrescido.

O elevado número de queixas recebidas levou à continuidade da articulação informal com as diversas estruturas do SEF envolvidas, designadamente as mais em foco, recebendo-se colaboração que cumpre registar, em contexto de grande dificuldade vivido no ano em causa.

[Vistos]

Podendo ter como causa o conjunto de restrições no transporte aéreo e na entrada em Portugal, o número de queixas em matéria de atraso ou recusa de concessão de visto sofreram nova redução, também significativa, para cerca de 60% do número registado em 2020.

Das queixas recebidas, a maior parte disse respeito a vicissitudes na concessão de visto de residência para estudante do ensino superior a pessoas oriundas da Guiné-Bissau, questões que exigiram diversas diligências envolvendo as instituições de ensino respetivas e a própria Direção-Geral do Ensino Superior.

[Nacionalidade]

O número de queixas relativas a nacionalidade sofreu uma descida, regressando ao nível de 2019. Assim, foram recebidas 141 queixas (menos 38% face a 2020), corrigindo a tendência verificada nos anos anteriores. Com mais interesse, importa assinalar que a proporção de queixas incidindo sobre mero atraso desceu fortemente, de 90% para 71%. Nas queixas sobre atraso, o mecanismo da atribuição foi maioritário, estando geralmente em causa filhos de cidadãos estrangeiros nascidos em Portugal ou netos de cidadãos portugueses. Nas queixas sobre aspetos substantivos, o equilíbrio com o instituto da naturalização foi maior.

Existindo consabidamente atraso na instrução dos processos de nacionalidade e sendo positiva a assunção expressa desse facto pelo Instituto de Registos e Notariado, na plataforma que permite o acompanhamento remoto da tramitação, a observância desses prazos médios foi decisiva para a verificação ou não de qualquer anomalia em determinado caso concreto.

Foram encetadas diligências junto do Governo a propósito da atualização do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, isto especialmente após sinalização da recusa, pelas Conservatórias, da aceitação ou mesmo devolução de requerimentos ao abrigo de novas tipologias processuais, como seja a prevista no atual n.º 8 do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade, aditada pela Lei Orgânica n.º 2/2018, de 5 de julho. No final do ano, o Conselho de Ministros aprovou a alteração ao citado Regulamento, entretanto já publicada.

Mesmo no contexto aludido, frise-se que a Conservatória dos Registos Centrais aceitou os requerimentos que invocavam o n.º 3 do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade, assim garantindo que os mesmos eram recebidos durante a menoridade dos interessados.

Foi também acompanhada a concretização do alargamento das condições para atribuição da nacionalidade portuguesa a filhos de cidadãos estrangeiros nascidos em território nacional, de acordo com a atual versão da alínea f) do n.º 1 do artigo 1.º da Lei da Nacionalidade, cujas dúvidas procedimentais foram dirimidas por orientações do Instituto dos Registos e do Notariado¹²² e o estabelecimento de um procedimento de atualização do registo de nascimento dos interessados, requerível em qualquer Conservatória do Registo Civil.

Manteve-se o registo de boa colaboração com a Conservatória dos Registos Centrais e Balções de Nacionalidade sempre que foram interpelados.

[Sistema prisional]

As queixas apresentadas sobre o sistema prisional subiram de modo significativo (24%), representando o segundo maior valor dos últimos dez anos. Apenas um décimo destas queixas tinha relação com a pandemia em curso, proporção que se reduziu, face a 2020, em um terço.

Conforme anteriormente relatado, o acompanhamento permanente das orientações adotadas pela Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais¹²³, que se manteve em 2021, foi

¹²² Orientações Técnicas e/ou Jurídicas n.ºs 7/CD/2021, de 19 de março de 2021, e 13/CD/2021, de 30 de setembro de 2021.

¹²³ Relatório de 2020, p. 138.

fundamental para a correta compreensão da situação prisional. A mesma boa colaboração foi prestada no que se refere à evolução do processo de vacinação, nas suas especificidades.

Sendo diminuta a proporção de queixas relativas a vicissitudes decorrentes da pandemia, o acesso a cuidados de saúde permaneceu como questão que mais queixas suscitou. Apesar da manutenção da suspensão de transferências, a pedido do próprio interessado, foi esta a segunda questão mais levantada, em contexto certamente decorrente do prolongamento das restrições, por um lado, e, por outro, pela menor percepção dos riscos ainda existentes, nos intervalos entre vagas pandémicas.

O mesmo sentimento de cansaço terá justificado o forte aumento de queixas em relação ao alojamento¹²⁴ e ao uso de telefone, ganhando relevo esta via de contacto com as famílias, face às restrições vigentes em termos de visitas.

As questões decorrentes da aplicação da Lei n.º 9/2020 praticamente desapareceram.

No que se refere ao modo de apresentação de queixa, a carta manteve a primazia, apesar da grande quebra na proporção do total. Assim, 48% das queixas aceites foram apresentadas por este meio, comparando com 61% no ano anterior. Pelo contrário, as queixas apresentadas por telefone passaram de 8% do total para 33%. A este aumento, há a acrescentar as chamadas realizadas e que se não traduziram na apresentação de queixa, antes contribuindo para o acompanhamento da realidade vivida no sistema prisional e, por vezes, colmatando a ausência de outras referências ou disponibilidade de estruturas para a simples escuta dos problemas sentidos e a criação de diálogo.

Permaneceu praticamente idêntica a proporção de queixas contra as ações disciplinares e as relativas a supostas situações de violência, seja entre a população prisional, seja pelo uso indevido ou excessivo da força por parte do pessoal de vigilância. A atuação tida nestes casos foi igualmente articulada com o Mecanismo Nacional de Prevenção.

Uma vez mais, mereceu preocupação, em quadro agravado pela disrupção das rotinas prisionais antes estabelecidas, o número de casos em que, mercê de vulnerabilidades várias¹²⁵, se verificou ocorrer grave risco para a integridade física de reclusos. A resposta, com prejuízo para a integridade psíquica, tem-se traduzido na sujeição, é certo que com a aquiescência do interessado ainda que com a liberdade de escolha efetivamente muito limitada, a regime diário bastante restritivo, praticamente de isolamento total. Em geral, sendo normalmente solicitada e apresentada a transferência como solução, a manutenção das causas de base e a estrutura típica dos estabelecimentos, na sua morfologia e regime, normalmente apenas adiam o problema¹²⁶.

No que se refere à saúde, seis queixas decorreram da pandemia, aqui se incluindo o processo de vacinação (duas queixas somente, prontamente superadas). Manteve-se, em boa parte dos casos, a questão da articulação com meios no exterior, em geral do SNS, em termos que não foram facilitados pelas vicissitudes pandémicas conhecidas e as restrições ou adiamentos impostos.

¹²⁴ Aqui muitas vezes estando em causa as condições em que foi cumprida quarentena.

¹²⁵ Desde o tipo de crime até à adição por substâncias proibidas e consequente endividamento.

¹²⁶ Será adequado lembrar a solução que em tempos foi proposta e aceite, de afetação de uma ala do EP de Santarém a casos desta natureza, especialmente os condicionados por adição subsistente em meio prisional, naturalmente gorada pelo encerramento posterior desse estabelecimento.

Nos últimos anos têm sido apresentadas queixas relativas aos procedimentos de entrada de televisões e outros aparelhos eletrónicos autorizados, considerando a inutilização a que se procedia de portas USB existentes, em termos que impediam o eventual exercício da garantia legal ou contratual estabelecida. Sendo a situação devidamente assinalada, tendo presente a vulgarização destas portas e a necessidade de tutelar as pessoas em reclusão ou suas famílias, em 2021, conheceu-se avanço significativo na superação desta questão, sendo transmitido estar em curso a adaptação das normas em vigor à realidade atual, com salvaguarda da segurança a par dos direitos resultantes da aquisição do bem em causa.

Face à evolução da pandemia, não se realizaram deslocações aos estabelecimentos prisionais, o que motivou um acréscimo de contactos telefónicos encetados, quer com as direções e técnicos dos estabelecimentos, quer com os próprios reclusos.

[Sistema educativo]

As queixas quanto ao funcionamento do sistema educativo tiveram evolução simétrica da ocorrida no ano anterior. Assim, se no primeiro ano de pandemia ocorreu crescimento de 25%, em 2021 o movimento foi contrário, em cerca de 20%, pelo que assumindo em termos absolutos valor quase idêntico ao de 2019. Esta descida foi especialmente sentida na educação pré-escolar e no 1.º ciclo do ensino básico.

Prosseguindo tendência de há alguns anos a esta data, diminuiu, para cerca de metade face a 2020, o número de queixas sobre a obtenção de vaga em escolas dos ensinos básico e secundário.

Os efeitos da pandemia motivaram um quarto do total das queixas nesta matéria, em proporção inferior ao que se verificou em 2020¹²⁷. Não se verificando as circunstâncias de todo imprevistas aquando da primeira vaga e encerramento das atividades presenciais, as queixas recebidas não deixaram de revelar contradições, ora criticando as medidas de proteção ora criticando a sua não adoção. A título ilustrativo, tanto foram recebidas queixas solicitando a interrupção das atividades presenciais como desejando que as mesmas não fossem perturbadas por decisão da autoridade de saúde competente.

De entre os efeitos decorrentes do encerramento ou, pelo menos, do isolamento de alguns alunos, a ausência ou minimização dos momentos síncronos foi motivo frequente de queixa, muitas vezes invocando-se falta de meios informáticos para ensino à distância. Em todos os casos foi essencial a verificação da continuidade do contacto entre o aluno e a escola, quer na planificação das aprendizagens e trabalho de consolidação, quer na garantia do contacto e consequente interação.

Persistiram alguns casos de controvérsia no que se refere à dispensa de escolaridade presencial, prevista para casos especiais de risco no Despacho n.º 8553-A/2020, de 4 de setembro, sempre superados com o contacto ou referência para a autoridade de saúde.

¹²⁷ Em que essa proporção quase alcançou um terço do total.

De entre os demais assuntos tratados, na educação pré-escolar continuaram a predominar as situações decorrentes da insuficiência da rede para corresponder à garantia legal da universalidade para as crianças a partir dos 4 anos, isto em especial na área metropolitana de Lisboa¹²⁸.

Em termos globais no ensino não superior, a falta de docentes ou atraso na sua colocação motivou diversas e preocupantes queixas, em cenário agravado pelos efeitos na escolaridade ditados pela pandemia e vicissitudes da mesma decorrentes. Foi possível acompanhar as dificuldades sentidas pelos diversos agrupamentos de escolas em causa, na tentativa as mais das vezes gorada de recrutamento, num contexto frequente de oferta nada apelativa para os custos fixos que a sua aceitação acarretaria.

Também persistiram dificuldades na colocação de assistentes operacionais para apoio a alunos com necessidades de saúde especiais, aqui sendo conseguida com mais facilidade solução favorável.

No Ensino Secundário, foram recebidas mais queixas em matéria de ação social, o que pode ser ocasionado pela pandemia. Em determinada situação, de exclusão da bolsa de mérito por apresentação extemporânea do documento comprovativo do escalão do abono de família, entendeu-se haver lugar à invocação de justo impedimento, tendo a seu tempo sido protestada junção oportuna do mesmo e evidenciando-se, nessa altura, a dificuldade de contacto com o serviço público certificador, por via das condições pandémicas. Demonstrada a diligência do encarregado de educação, propôs-se à Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares o pagamento da bolsa, o que foi aceite.

Ainda em sede de avaliação externa do ensino secundário, mas com efeitos no acesso ao ensino superior, teve-se ocasião de propor ao Júri Nacional de Exames que modificasse conduta assumida, em que recusava (com prejuízo para o aluno) dar relevo à desistência de reclamação de classificação atribuída em prova de exame. Demonstrado, por admissão da própria entidade pública, inexistir interesse atendível, público ou de terceiro, que pudesse obstaculizar ao efeito extintivo no procedimento em causa produzido por essa desistência, propôs-se ao Júri que aplicasse as regras gerais nesta matéria, com emissão de nova ficha ENES, o que foi acatado.

Conforme acima se assinalou, mostra-se por vezes deficientemente conhecido o estatuto que a cidadania da União confere a não portugueses e seus contornos, neste caso no plano da educação e formação profissional. Assim, foram apresentadas queixas sobre a recusa de pagamento de bolsas de formação ou subsídio de transporte, em relação a alunos que frequentavam curso profissional, alegando os respetivos agrupamentos de escola que não estava ainda adquirido o direito de residência permanente.

Por se verificar sempre essa condição, assinalou-se que a Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto, que “regula o exercício do direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União Europeia e dos membros das suas famílias no território nacional”, explicitamente garante um tratamento mais favorável, neste caso para os familiares de cidadãos da União que exerçam

¹²⁸ Relatório de 2020, p. 141.

atividade laboral, mesmo antes de adquirido aquele direito de residência permanente. Em todos os casos conhecidos, a situação foi favoravelmente corrigida.

No quadro do Ensino Superior, há a registar o aumento de queixas em matéria de ação social e quanto a propinas, em sentido oposto, diminuindo as queixas quanto ao acesso e ao reconhecimento de habilitações estrangeiras.

Esta quebra no número de queixas atinente ao acesso pode ser explicada, designadamente quanto ao 1.º ciclo, com o desaparecimento do efeito-surpresa que, no ano anterior, tinham tido as inovações introduzidas face à eclosão da pandemia¹²⁹.

Em matéria de formação pós-graduada, teve-se ocasião de intervir, junto da Universidade do Algarve, a respeito de candidato que tinha sido excluído, por inviabilidade informática de remessa dos documentos necessários num único formulário de candidatura. Não sendo inequívoca esta exigência e analisada a troca de comunicações, antes do termo do período de candidatura, considerou-se que, para adequada tutela da confiança legitimamente gerada, seria de se proceder à seriação do candidato, com colocação, mesmo que em vaga adicional, se se considerasse que o mérito da sua candidatura teria conduzido a esse resultado, caso não tivesse ocorrido aquela exclusão. Em geral, foi proposta a melhoria dos regulamentos e informações disponibilizadas quanto aos aspetos formais das candidaturas. Todas estas propostas foram acatadas.

No que se refere à ação social e a respeito da chamada bolsa automática, verificou-se que a apresentação de um pedido de reanálise do respetivo montante implicava a suspensão do seu pagamento, com efeitos práticos se a nova análise então encetada se prolongasse para além do dia do seu processamento. Concluiu-se que, se essa suspensão podia justificar-se em alguns casos, como seja o conhecimento de alterações na situação académica ou em consequência do decurso de auditoria, não faria sentido a sua aplicação quando está apenas em causa a apreciação, por iniciativa exclusiva do interessado, do eventual aumento do valor tido como devido. Sinalizada a situação à Direção-Geral do Ensino Superior e aceites as observações feitas, enquadrou-se a concretização deste aperfeiçoamento no novo sistema informático em desenvolvimento.

No plano autárquico, sendo frequente a concessão de bolsas de estudo, foi recebida uma queixa que apontava para uma possível injustiça no regulamento respetivo da Câmara Municipal de Torres Novas. Assim, fazendo-se depender o montante do apoio do escalão de abono de família detido pelo interessado, verificou-se estar estabelecido que, na ausência de prova, se considera estar perante caso do 4.º escalão. Esta solução prejudicava sobremaneira os candidatos que, pela sua idade, já não podendo ser titulares de abono de família, todavia integravam agregados familiares desfavorecidos, desde logo com crianças ou jovens beneficiários deste abono, nos seus 1.º a 3.º escalões. Por se considerar mais conforme com a avaliação da real carência económica, sugeriu-se a modificação dos critérios regulamentares, acomodando situações de candidatos mais velhos. Tal foi acatado, estabelecendo-se solução congruente com o rendimento fiscalmente declarado.

¹²⁹ Relatório de 2020, p. 143.

Dê-se ainda conta de atuação quanto aos Serviços de Ação Social do Instituto Politécnico da Guarda, em que um aluno ex-residente, para além de ver recusada a devolução da caução por ter decorrido o prazo de 60 dias para tal requerer, tinha ainda sido cobrado determinado valor para acorrer a danos causados na habitação. Sublinhou-se ser este o papel essencial da caução, devendo ser apenas cobrado o montante que a excedesse. Propôs-se ainda que a devolução da caução, finda a utilização do local, passasse a ser oficiosa, após verificação de eventual causa para ressarcimento de danos, de tudo se dando expressa quitação a cada interessado. Estas propostas foram aceites.

Persiste o problema, objeto de várias iniciativas junto dos Conselhos de Reitores ou Presidentes, da demora na cobrança de propinas em atraso, muitas vezes no limiar da prescrição, por isso mesmo colocando, em contexto já de si muitas vezes caracterizado pela carência económica, o agravo suplementar da cobrança de juros.

Sendo ainda frequente a verificação de equívocos quanto à manutenção da obrigação de pagamento, mesmo quando foi entendido cessar a comparência a atividades letivas e provas de avaliação, o seu esclarecimento não evita que se pondere, em casos que geram maior dúvida, a razoabilidade da exigência administrativa. Foi o caso de matrícula em curso de mestrado da Faculdade de Medicina de Coimbra, a qual, realizada apenas em maio de certo ano, gerou dúvidas sobre a efetiva prestação de algum serviço educativo no ano letivo em causa. Suscitada a atenção da Faculdade, veio esta reconhecer nada ter ocorrido que pudesse ser entendido como contraprestação passível de pagamento da taxa exigida.

Já não quanto a propinas, mas ao procedimento de inscrição em época especial de exame, assinalou-se à Faculdade de Economia do Porto a necessidade de não excluir dessa época aluno que tinha recebido, por via eletrónica, notificação com o valor devido e referência para pagamento, concedendo-se escassas horas para o efeito.

Permanecendo a dificuldade na realização de visitas a espaços escolares, a colaboração dispensada pelos dirigentes das entidades educativas visadas foi em geral muito satisfatória.

[Saúde]

Manteve-se a tendência de forte crescimento de queixas em matéria de saúde. Assim, após a subida de 52% em 2020, os números de 2021 evidenciam nova subida, desta feita de 32%, fixando o total em 727 queixas. Mais de metade mostrou-se relacionada com a pandemia em curso, proporção que compara com um terço no ano anterior.

Há ainda a registar forte aumento nas queixas rejeitadas liminarmente sobre esta matéria, sendo em 2021 de 415 e representando, face ao ano anterior, um crescimento de 52%.

Para um total de quase 1150 queixas, entre aceites e rejeitadas, 300 incidiram sobre uma questão que tem merecido especial atenção, qual seja o procedimento de emissão de atestado médico de incapacidade multiuso¹³⁰. No mais, e com expressão ou crescimento significativos, há a registar as questões relacionadas com o processo de vacinação, com o certificado digital

¹³⁰ Relatório de 2020, p. 145.

COVID-19 e a inscrição em centro de saúde, em geral por pessoas de outra nacionalidade e com estatuto de residência precário.

Pelo contrário, decresceu o número de queixas quanto à atuação das autoridades de saúde, designadamente no que respeita a situações de isolamento profilático, bem como as queixas contra subsistemas, em geral a ADSE, em termos similares quanto ao direito de inscrição ou a vicissitudes no processo de participação.

Em termos absolutos, manteve-se o mesmo número de queixas atinentes ao atendimento em unidades de saúde, sendo, todavia, evidente o maior peso relativo das unidades de cuidados de saúde primários (68% do total de queixas por atendimento, face a 40% no ano anterior). Os efeitos causados pela pandemia, aqui se incluindo a afetação de recursos ao processo de vacinação, parecem ter sido mais fortemente evidenciados no elo institucional do SNS mais próximo do utente, ou seja, no acesso a centro de saúde.

Como acima se mencionou, manteve-se a receção de número significativo de queixas sobre atraso das juntas médicas de avaliação de incapacidade para emissão de atestado multiuso, verificando-se, nalgumas situações, atrasos superiores a dois anos, o que excede largamente o prazo legal de 60 dias úteis. Evitando-se gerar entropias na ordem de apreciação dos vários requerimentos, apenas pela ocorrência de queixa, para além da prestação de esclarecimentos sobre a atuação nesta matéria e seu desenvolvimento, sinalizou-se o que parecia mais urgente ou sensível, para apreciação de estruturas regionais, como a que, na região de Lisboa e Vale do Tejo, se encontra estabelecida, a cargo do Núcleo de Coordenação Regional das Juntas Médicas de Avaliação de Incapacidade, cuja boa colaboração cumpre sublinhar.

Na sequência das Recomendações n.ºs 3/B/2020 e 6/B/2020, verificando-se, ainda no final de 2020, acatamento da proposta atinente à prorrogação de validade dos atestados multiusos em processo de revalidação¹³¹, mas persistindo, ao longo de 2021, grande atraso na realização destas juntas médicas, foi assinalada ao Governo a bondade de ocorrer nova prorrogação, o que sucedeu, embora em termos limitados, pelo Decreto-Lei n.º 104/2021, de 27 de novembro.

A este propósito e sendo pressuposto da prorrogação a atempada apresentação de pedido de reavaliação, conheceram-se várias situações, ocorridas ainda em 2020, em que, mercê das limitações no funcionamento de centros de saúde, se mostrava injustamente recusada ou impossibilitada essa apresentação, sem culpa para o interessado. Neste domínio, foram feitas intervenções junto das unidades de saúde em causa, alcançando-se solução satisfatória com salvaguarda dos direitos do interessado, em atuação que, por vezes, careceu da boa colaboração também prestada pelas respetivas Administrações Regionais de Saúde.

Ainda no começo de 2021 foi publicada a Lei n.º 14/2021, de 6 de abril, criando regime transitório de emissão de atestado multiuso para doentes oncológicos recém-diagnosticados, assim acolhendo proposta incluída na recomendação n.º 6/B/2020. Foram, desde então, encetadas diligências junto de várias unidades hospitalares para verificar a aplicação deste regime, identificando-se, num primeiro momento, dificuldades pela falta de regulamentação que esclarecesse, entre outros aspetos, a articulação deste regime com a data de diagnóstico.

¹³¹ Pelo Decreto-Lei n.º 99/2020, de 22 de novembro.

Posteriormente, conhecendo-se o teor dessa regulamentação, concluiu-se pela existência de alguns pontos controversos ou a modificar, que foram assinalados ao Governo.

Em tais diligências foi igualmente indagado qual o procedimento de emissão de atestado multiuso para doentes oncológicos com diagnóstico e acompanhamento fora do Serviço Nacional de Saúde (incluindo no Hospital das Forças Armadas), situação ainda não devidamente clarificada, conhecendo-se embora a sua emissão por algumas unidades privadas.

Assinala-se o acolhimento, pelo IPO Coimbra, do reforço informativo sobre este regime transitório, após se perceber que o mesmo era desconhecido de doentes oncológicos que dele poderiam beneficiar. A necessidade deste reforço informativo, em termos gerais, foi também suscitada junto do Governo.

No contexto pandémico, a grande questão em foco durante 2021 foi a do processo de vacinação, nas muitas e variadas fases e complexidades que ofereceu, ao longo do ano. Em termos gerais, foram invocadas dificuldades no agendamento, sendo, logo no início de 2021, sinalizada à Direção-Geral de Saúde e à *Task Force* para o Plano de Vacinação contra a COVID-19 o melhoramento e atualização da informação prestada na plataforma especificamente criada para o efeito. Entre essas dificuldades há a realçar a questão dos estrangeiros em situação irregular, sendo também recebidas queixas contra a impossibilidade de escolha da marca da vacina e, no final do ano, quanto ao processo de vacinação de crianças.

Foram também referenciadas diversas dificuldades na emissão do certificado digital COVID-19, designadamente na modalidade de certificado de vacinação. Com intervenção junto dos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde e/ou estruturas locais ou regionais, os constrangimentos foram em geral sendo eliminados e obtido o respetivo certificado. Assinalou-se ao Governo a premência em ser desbloqueada a disponibilização do certificado digital COVID-19 para cidadãos estrangeiros com atribuição de número provisório de utente do Serviço Nacional de Saúde, referenciadas que foram dificuldades nesse acesso. Existindo de igual modo particular apreensão quanto a pessoas de mais idade, sinalizou-se a bondade de se garantir procedimento para obtenção deste certificado que não exigisse a posse de telemóvel ou endereço de correio eletrónico, posto que obrigasse a correr a balcão de atendimento.

Em plano distinto, interveio-se com vista a salvaguardar a situação dos recém-nascidos, cujo acesso a certas prestações públicas de saúde (v.g., receitas médicas, prescrição de exames) se mostrou prejudicado pela suspensão temporária dos balcões «Nascer Cidadão» instalados nas maternidades públicas e, nessa medida, pela impossibilidade de imediata inscrição no Registo Nacional de Utentes. Sugeriu-se, junto das autoridades competentes, a criação transitória de mecanismo que permitisse a atribuição de número de utente provisório, sem prejuízo da regularização posterior, aquando da emissão do cartão de cidadão.

Pese embora a acima indicada diminuição de queixas contra autoridades de saúde, há a destacar situação ocorrida em Lagos, em que, por invocada necessidade de confirmação pessoal das condições concretas de separação dentro da habitação, de famílias em isolamento, associando-se à inexistência de recursos para tal proceder, era por regra aplicada a extensão do período de isolamento determinado pelas normas da DGS. Mostrando-se essa extensão sempre excecional, foi afirmada à Unidade de Saúde Pública do Algarve Barlavento a inadequação desse

procedimento descrito, quer em termos isolados, quer também por corresponder a prática não seguida no todo nacional. Este entendimento foi aceite, acolhendo-se as razões invocadas.

Também muitas das queixas quanto a subsistemas de saúde, como a ADSE, espelharam a nova realidade vivida, designadamente quanto à comparticipação de teleconsultas ou de testes de deteção do vírus SARS-CoV-2. No mais, persistem as preocupações com as soluções aplicadas na delimitação do direito de inscrição dos beneficiários familiares, em particular quanto à relevância excludente dada ao recebimento de prestações do regime não contributivo da Segurança Social.

A demora na marcação de consultas foi igualmente referenciada, sendo disso exemplo o atraso verificado na consulta de Ortopedia no Hospital de Braga. Mostrando-se a necessidade de serem adotadas medidas para promoção do acesso mais atempado aos cuidados de saúde, sugeriu-se o estabelecimento de redes de cooperação com outras unidades do Serviço Nacional de Saúde com maior disponibilidade, dando-se conhecimento e solicitando a atenção da Administração Regional de Saúde respetiva.

Com a colaboração dos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, foi promovida a atualização de contactos de Balcões RENTEV e eliminadas deficiências de hiperligações nas plataformas informáticas do Serviço Nacional de Saúde¹³², também quanto à informação disponibilizada aos utentes no quadro do registo de acessos aos seus dados clínicos.

No que se refere aos cuidados de saúde mental, designadamente na garantia da gratuitidade da medicação distribuída em meio hospitalar, encontrou-se situação em que tal apenas era praticado na medicação injetável. Assinalada a inviabilidade de assim se proceder e propostas soluções alternativas, a situação foi celeremente corrigida, de modo satisfatório.

Ainda com relevância em termos de saúde mental, conheceram-se dificuldades no exercício do direito ao descanso do cuidador informal no quadro da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados. Em particular na região Norte, verificou-se a tendência de remeter a tutela destas situações para o sector social, em concreto mediante integração dos doentes em Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas. Chamou-se, neste domínio, à atenção para a ilegitimidade de as unidades de cuidados de saúde continuados se eximirem daquele acolhimento, considerando tratar-se de direito e dever legalmente tipificado. Esta é matéria que continua a merecer o acompanhamento da Provedoria de Justiça.

Foi debatida com o Governo a discriminação negativa existente para as crianças que frequentam escolas particulares, isto no quadro do Plano Nacional de Saúde Oral ("cheque-dentista"). Ponderada a inexistência de motivo que fizesse depender o acesso a esta prestação do SNS da opção educativa, nem tão pouco se estabelecendo condição de recursos, a situação foi corrigida pelo Despacho n.º 5201/2021, de 24 de Maio, do Secretário de Estado Adjunto e da Saúde.

[Outros assuntos]

Tal como no ano anterior, em 2021 as medidas restritivas de resposta à pandemia motivaram um número significativo de queixas, tanto no quadro do segundo estado de emergência

¹³² A questão foi também sinalizada às cinco Administrações Regionais de Saúde para promoverem, nos seus sítios institucionais, a atualização dos contactos dos Balcões RENTEV.

que vigorou até ao final do mês de abril, como, posteriormente, ao abrigo das situações de calamidade, contingência e alerta, declaradas no período subsequente em função das condições de risco associadas à emergência sanitária.

A restrição da circulação em vias e espaços públicos, a proibição de deslocações para o estrangeiro, o encerramento de determinados estabelecimentos e atividades económicas, assim como – e já fora da vigência da declaração de estado de emergência –, a imposição de regras de confinamento obrigatório ou recolhimento domiciliário, do uso de máscara, as restrições horárias no acesso a estabelecimentos de restauração, a exigência de apresentação de certificado digital de vacinação ou teste negativo à COVID-19 para determinados fins, a testagem em contexto laboral e a possibilidade de controlo da temperatura corporal no acesso a certos locais foram algumas das medidas mais visadas, nem sempre fáceis de compreender pelos destinatários.

No entanto, sem se questionar que na emergência administrativa estão autorizadas, sempre a título extraordinário, medidas menos gravosas que as adotadas sob o regime da emergência constitucional, por um lado, e feito um juízo de ponderação, em abstrato, dos diversos interesses em confronto, por outro, não se concluiu pela ilegitimidade das soluções em concreto contestadas ou pela sua desproporcionalidade face ao objetivo de salvaguarda da saúde pública.

Além do carácter excecional e temporário, bem como da suscetibilidade da sua reavaliação, as medidas em causa apresentaram-se sustentadas em saber técnico especializado, validado pelo órgãos e autoridades públicas competentes, à luz do conhecimento científico disponível, pelo que nenhum juízo neste campo específico competia à Provedora de Justiça.

Fosse distinta a conclusão, ainda assim, entendeu-se que a via da fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade de normas, as mais das vezes solicitada, não seria o caminho adequado para alcançar, em tempo útil, o efeito desejado pelos queixosos, perante soluções adotadas com um horizonte temporal em princípio limitado, estando sempre a par disso disponibilizados os meios ordinários de impugnação.

Ainda nesta temática e no plano regional, as medidas assumidas na Região Autónoma da Madeira por força da Resolução do Conselho do Governo n.º 1208/2021, de 18 de novembro, acabaram por refletir-se igualmente em queixas recebidas, motivando diálogo com a Secretaria Regional da Saúde e Proteção Civil.

Com efeito, preocupou a determinação feita pelo Governo Regional quanto ao uso obrigatório de máscara em espaços abertos, interferindo com a liberdade de circulação na via pública e sendo inexistente, à data da publicação daquele Resolução, credencial legislativa bastante. Superada, entretanto, essa dificuldade pela publicação da Lei n.º 88/2021, de 15 de dezembro, importou ainda assinalar os termos da repartição de competências entre Governo Regional e autoridade de saúde, isto no quadro da previsão da medida de isolamento profilático para viajantes entrados na Região. Por último e no plano da técnica de conformação das medidas em causa, foi feita notar a necessidade de maior clareza na distinção entre meras recomendações e normas preceptivas. Em resposta, foi dada garantia da autonomia técnica das autoridades de saúde regionais, nos termos da lei, bem como do empenho do Governo Regional na produção normativa em linguagem clara, concisa e acessível.

As vicissitudes da pandemia tiveram igualmente reflexo no processo eleitoral para a Presidência da República. Receberam-se diversas queixas sobre a inviabilidade de cidadãos eleitores em confinamento se terem inscrito para votar antecipadamente nas Eleições Presidenciais de 2021, ao abrigo do regime previsto na Lei Orgânica n.º 3/2020, de 11 de novembro. Se, nalguns casos, se verificava que o período de confinamento não abrangia o dia do sufrágio, noutras situações detetou-se inviabilidade de inscrição por demora no registo da situação de confinamento e na comunicação da respetiva plataforma com a de gestão do voto antecipado. Ainda neste quadro, foi sinalizada a impossibilidade de inscrição de eleitor internado em instituição da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados, por ausência da mesma da lista constante da respetiva plataforma. Sendo pacífica a equiparação das unidades da Rede aos estabelecimentos hospitalares para este efeito, assinalou-se a necessidade de completamento de tal lista, sugerindo-se a divulgação do modo de proceder em caso de eventual nova falha. Tal foi acolhido com inclusão, na respetiva plataforma, de acesso a formulário de contacto. No final de 2021 e preparando o processo eleitoral para a Assembleia da República, foi verificado o procedimento de atualização da lista de entidades constantes daquela plataforma, com sucesso.

Ainda no quadro das eleições parlamentares, foi suscitada a apreciação do entendimento dado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros ao modo de expressão, pelos eleitores recenseados no estrangeiro, da sua vontade de exercer presencialmente o voto ou fazê-lo por correspondência. Sendo aquele o método por defeito, exigia aquele Ministério que a vontade contrária fosse presencialmente manifestada, em serviço consular português. Não se alcançando razão substantiva para excluir outro modo seguro de manifestação de vontade, nem a lei o exigindo, sinalizou-se a questão à Comissão Nacional de Eleições, esta prontamente aprovando deliberação conforme com a posição defendida e assim corrigindo, em tempo útil, a situação inicialmente exposta.

Na sequência do recebimento de diversas queixas, dispersas no território nacional, e por se tratar de questões de interesse geral, solicitou-se a colaboração da Associação Nacional dos Municípios Portugueses na divulgação, pelas autarquias que a integram, do entendimento assumido a respeito da gestão de páginas de *Facebook* (e, mais em geral, de redes sociais), em especial no que se refere à participação de outros utilizadores. Assim, embora livre a decisão autárquica quanto à abertura de página e permissão da intervenção de terceiros, uma vez assumida mostra-se a conduta na sua gestão vinculada, não só pelas regras próprias da rede social, de natureza contratual, mas muito especialmente pelos princípios gerais que vinculam toda a atividade administrativa.

Por esse motivo, considerou-se relevante a estatuição de um conjunto de regras claras e a sua difusão transparente a todos os interessados, com especial destaque para a disciplina do espaço de comentário e a previsão das consequências para situação de abuso. Devendo sempre ser garantido, neste último caso, o contraditório e o contacto com o gestor da página, manifestou-se discordância com sanções temporalmente ilimitadas.

Por fim, foi objeto de queixa o facto de o registo de nascimento de criança nascida com recurso a técnicas de procriação medicamente assistida, com utilização de células doadas anonimamente (fertilização *in vitro* monoparental), ter sido acompanhado de comunicação ao Ministério Público para averiguação oficiosa de paternidade, a qual, pela própria natureza

do processo, sempre se revelaria infrutífera. Aparentemente estando a situação claramente prevista na lei¹³³, considerou-se que o procedimento adotado podia estar relacionado com as vicissitudes decorrentes da pandemia, designadamente do encerramento dos Balcões Nascer Cidadão. Por esse facto, e sendo o pedido de registo feito por meios informáticos, não se encontrou instância em que fosse despistada eventual causa para aplicação desta exceção legal ao dever de comunicação de casos de filiação desconhecida ao Ministério Público. Por esse motivo, instou-se o Instituto dos Registos e do Notariado a reforçar a informação disponibilizada a este propósito na página de acesso ao formulário para requerimentos desta natureza.

1.8. Região Autónoma dos Açores

Na Extensão da Região Autónoma dos Açores foram abertos, em 2021, 120 novos processos, notando-se uma ligeira descida face a 2020, ano em que foram abertos 125 procedimentos. A este número haverá ainda a somar aqueles que foram abertos em anos anteriores (117) elevando para 237 o total de casos em análise.

Destes foram arquivados 145, 93 dos quais abertos na sequência de queixas apresentadas no ano relatado. Importa destacar o aumento do número de casos em que, em resultado da atuação do Provedor de Justiça, foi possível reparar a ilegalidade ou a injustiça em presença. Mantém-se, assim, o crescimento que se vem registando desde 2017, relativamente ao sucesso da intervenção reclamada.

Nos restantes procedimentos, cuja análise foi encerrada em 2021, concluiu-se pela improcedência das queixas (60 – 42%).

O quadro *infra* sumaria o número de processos instruídos e arquivados em 2021.

QUADRO 15

RESUMO DO MOVIMENTO DE PROCESSOS	
Instruídos em 2021	237
No seguimento de queixas novas	120
Transitados de anos anteriores	117
Arquivados em 2021	145
Queixas apresentadas nesse ano	93
Queixas relativas a anos anteriores	52

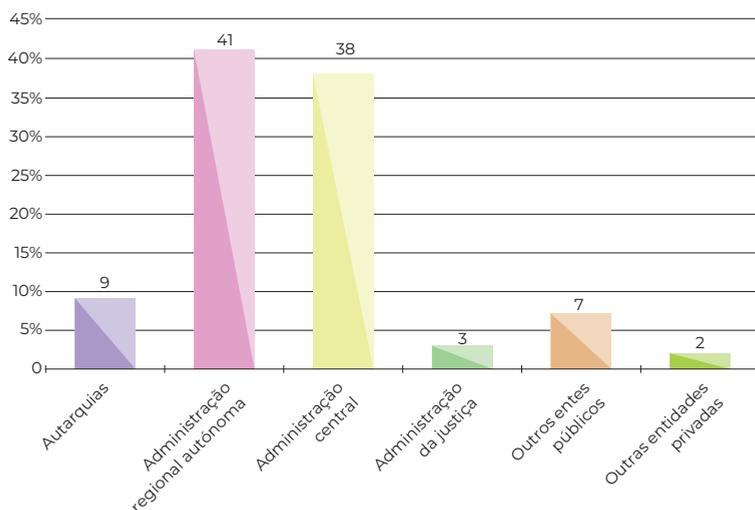
¹³³ Cf. n.º 3 do artigo 20.º da Lei n.º 32/2006, de 26 de julho.

[Entidades visadas]

A Administração Regional Autónoma concentrou o maior número de pedidos de intervenção dirigidos ao Provedor de Justiça (41% - 49). As queixas versaram, maioritariamente, sobre a atuação das entidades regionais competentes nas áreas da saúde e da segurança social. Não obstante, face ao último ano, verificou-se uma diminuição do peso da sua atividade no volume de queixas recebidas.

No mesmo sentido se conclui relativamente à importância que as autarquias locais assumiram no elenco dos procedimentos instruídos no decurso de 2021 (9%). Uma diminuição que parece encontrar fundamento no considerável aumento dos processos cujas entidades visadas pertencem à administração central. Veja-se em particular o significativo crescimento de pedidos de intervenção visando a administração prisional¹³⁴, bem como a consolidação do recurso ao Provedor de Justiça para defesa de direitos sociais cuja efetividade se encontra dependente das entidades gestoras, a nível nacional, dos sistemas previdenciais existentes¹³⁵.

GRÁFICO XXIV



[Distribuição geográfica das queixas]

À semelhança de anos anteriores, em 2021, a esmagadora maioria das queixas apresentadas teve a sua origem nas ilhas de S. Miguel (50) e Terceira (33). No seu conjunto, as mesmas representaram 70% do total dos pedidos de intervenção formulados por quem reside no

¹³⁴ Em 2021, foram apresentadas, por reclusos, 16 queixas.

¹³⁵ Instituto da Segurança Social, I.P. e Caixa Geral de Aposentações, I.P.

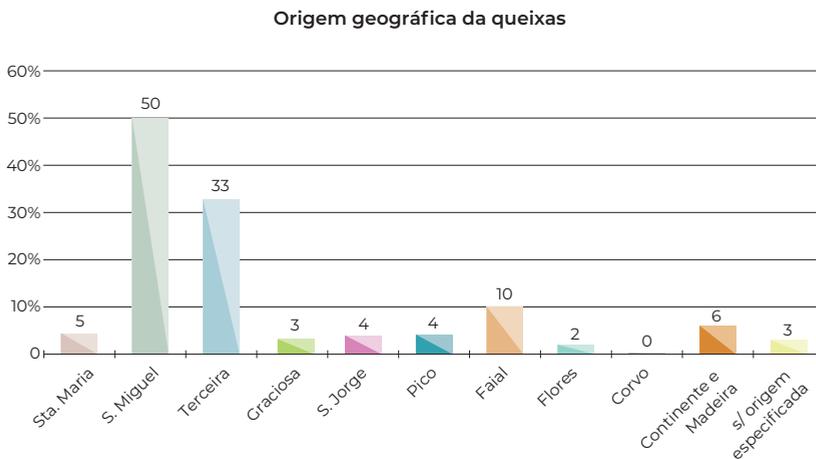
arquipélago dos Açores¹³⁶, consolidando, assim, uma tendência de crescimento que se iniciou em 2019 (62%).

De igual forma há a registar o aumento do número de queixas provenientes das ilhas de Santa Maria (5) e do Faial (10). No outro extremo, encontramos a realidade vivida nas ilhas que integram o grupo ocidental do arquipélago (2%), cuja representatividade foi assegurada apenas pela população residente na ilha das Flores (2). Neste caso, assim como na situação protagonizada pelos picoenses (4), a intervenção do Provedor de Justiça foi solicitada menos vezes do que em 2020. A ilha de S. Jorge manteve, por sua vez, a sua representatividade inalterada face ao ano anterior (4).

O número de processos abertos com base em queixas apresentadas por residentes no território continental conheceu, por sua vez, uma significativa diminuição, apenas 6. De facto, não obstante as mesmas se terem concentrado no impacto que as medidas decretadas no âmbito do controlo da pandemia tiveram nas viagens realizadas de/e para os Açores, a evolução favorável da crise sanitária, terá permitido reduzir, notoriamente, a sua importância.

A manutenção do registo de pedidos de intervenção de origem não especificada, de igual modo assinalada no gráfico *infra*, está diretamente relacionada com o uso massificado dos meios de comunicação eletrónica, na medida em que o mesmo dispensa a referência à localização geográfica do seu utilizador.

GRÁFICO XXV



[Perfil dos queixosos e meios de queixa]

Em 2021, os homens continuaram a reclamar em maior número a intervenção do Provedor de Justiça (71). Não obstante o aumento da representatividade das queixas apresentadas

¹³⁶ De acordo com os dados vertidos nos Relatórios Anuais de Atividades de 2019 e de 2020, as mesmas haviam sido responsáveis, respetivamente, por 62% e 67% das queixas então apresentadas.

por mulheres (37%)¹³⁷, constata-se a manutenção, em termos absolutos, do distanciamento nominal então assinalado (71-44).

No que se refere à apresentação de queixa em nome de pessoa coletiva, importa realçar a formalização de queixas em representação de cooperativas de produtores e sociedades comerciais, a par daquelas usualmente subscritas por sindicatos (5).

A maioria das queixas apresentadas (67% - 80) resultou da utilização dos canais telemáticos, consolidando a tendência verificada nos últimos anos de aumento de recurso a este meio. Por sua vez, o número de queixas apresentadas presencialmente (9% - 11) sofreu uma ligeira diminuição face a 2020 (10% - 13), ainda que longe dos valores registados em 2019 (5%) e em 2018 (3%). Tal facto poderá encontrar justificação no elevado número de queixas oriundas da ilha Terceira, onde se encontram localizadas as instalações da Extensão do Provedor de Justiça.

Assistiu-se ainda a um aumento significativo do número dos pedidos de intervenção formulados por via postal (18 - 15%)¹³⁸ e telefónica (9% - 11)¹³⁹, o que permite perspetivar alterações no perfil sociocultural de quem pretendeu a intervenção deste órgão do Estado. Neste sentido, há a realçar um crescimento das queixas apresentadas por reclusos, que recorrem, preferencialmente, ao contacto por carta ou por telefone. Por outro lado, não é de excluir a possibilidade de o recurso a tais meios resultar igualmente da dificuldade de acesso, por parte da população em geral, aos meios informáticos necessários para a formalização de queixas por via digital.

[Áreas temáticas]

O ano de 2021 não trouxe alterações significativas no que diz respeito às temáticas sobre as quais versaram as queixas dirigidas ao Provedor de Justiça. Não obstante tal circunstância, registaram-se alterações no peso relativo de cada uma das matérias relativamente às quais este órgão do Estado foi chamado a pronunciar-se.

Regista-se, assim, a consolidação da tendência de crescimento da representatividade das queixas relacionadas com os direitos, liberdades e garantias e outros direitos fundamentais. Merecem destaque as temáticas relacionadas com o direito à saúde e à educação, assim como, de modo particularmente impressionante, as respeitantes ao tratamento penitenciário. Neste caso, a maior parte das queixas centrou-se em questões de ordem geral, relacionadas com a organização e o funcionamento dos estabelecimentos prisionais, a prestação de cuidados de saúde e a alimentação.

Por sua vez, verificou-se o aumento, ainda que discreto, do peso das temáticas relacionadas com o urbanismo/habitação, ambiente e qualidade de vida, assim como os direitos dos trabalhadores. Em contraponto, deu-se a diminuição do peso relativo das queixas relacionadas

¹³⁷ De acordo com os dados constantes do *Relatório à Assembleia da República - 2020*, as queixas apresentadas por mulheres representaram 34% do total.

¹³⁸ De acordo com os dados vertidos no *Relatório à Assembleia da República - 2020*, as queixas apresentadas por via postal (13) corresponderam a 10% do total.

¹³⁹ Os dados disponíveis dão conta de três queixas apresentadas, por telefone, em 2020.

com os direitos sociais¹⁴⁰. Ainda assim, as mesmas mantiveram-se como a segunda temática mais visada nos pedidos de intervenção dirigidos à Provedoria de Justiça. Contrariamente ao que havia sucedido em 2020, a esmagadora maioria das queixas encontrou a sua razão de ser na demora registada na atribuição de pensões por velhice e, em particular, daquelas cuja decisão dependia da efetividade da colaboração entre o Instituto da Segurança Social, I.P. e a Caixa Geral de Aposentações, I.P., como acontece nas pensões unificadas.

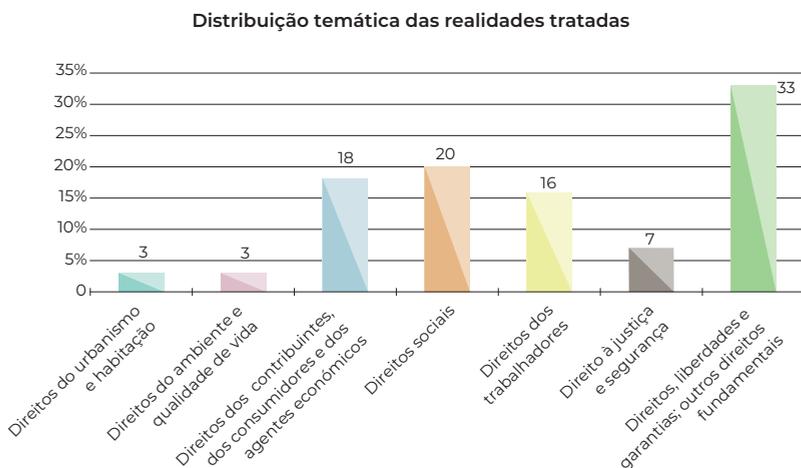
Na verdade, não obstante a persistência da crise sanitária iniciada em março daquele ano, observou-se uma alteração qualitativa das situações que justificaram a intervenção deste órgão do Estado. De facto, se então estava em causa o acesso a diversas prestações sociais extraordinárias, em 2021, retomaram-se os temas tradicionalmente associados a esta temática.

Relativamente aos direitos dos contribuintes, dos consumidores e dos agentes económicos, assistiu-se a uma diversificação dos temas objeto de queixa. Sendo certo que a problemática das viagens, de/e para os Açores¹⁴¹, continuou a justificar o recurso a este órgão do Estado, não se pode deixar de destacar questões relacionadas com a prestação de serviços públicos essenciais, como seja o caso do serviço postal, fornecimento de água e energia.

Por sua vez, as queixas relacionadas com o direito à justiça e à segurança conheceram uma significativa diminuição. Aproximando-se a sua representatividade dos valores alcançados em 2018, tal decréscimo poderá não ser alheio à alteração das medidas de controlo da pandemia, associada a uma maior aceitação das mesmas por parte da população.

O gráfico *infra* reproduz a distribuição temática das realidades tratadas:

GRÁFICO XXVI



¹⁴⁰ De acordo com os dados vertidos no *Relatório à Assembleia da República - 2020*, as mesmas representaram 25% do total.

¹⁴¹ Queixas relacionadas com os cancelamento/atrasos nos voos; realização de testes, entre outros aspetos.

[Tomadas de posição]

Direito do Ambiente e Recursos Naturais – Direito à Saúde - Chorumes – Salubridade

Foi dirigida queixa à Provedoria de Justiça relacionada com os efeitos negativos (v.g. mau cheiro, incomodidade em geral, entre outros) associados à valorização dos terrenos agrícolas através da aplicação de efluentes pecuários, em particular, de chorumes.

Não obstante a anunciada realização de ações de fiscalização e de prevenção de práticas eventualmente abusivas, assim como o desenvolvimento de campanhas de sensibilização dos produtores agrícolas, mantiveram-se os motivos que justificaram o pedido de intervenção dirigido a este órgão do Estado.

Por esta razão, e atenta a manifesta necessidade de vir a ser alcançado um justo e desejável equilíbrio entre a atividade económica em presença e o direito à saúde e ao bem-estar por parte das populações, com particular destaque para aquelas que vivem mais próximo das explorações onde tal prática agrícola se realiza, chamou-se a atenção do Secretário Regional da Agricultura e do Desenvolvimento Rural para a urgente necessidade de revisão do quadro legal vigente.

De facto, perante a dispersão legislativa registada, defendeu-se a bondade da criação de diploma legal que, aplicando-se, transversalmente, a toda e qualquer atividade de valorização agrícola desta natureza, acolhesse, na sua letra, as especificidades da realidade vivida na Região Autónoma dos Açores, não raras vezes pautada pela existência de zonas mistas de habitação e espaço agrícola, nas quais o impacto da utilização de tais técnicas se faz sentir de forma particularmente grave.

Concomitantemente, chamou-se a atenção daquele responsável para a pertinência da criação de incentivos para a modernização dos equipamentos utilizados para o efeito, disponíveis no mercado, tendo em vista a menorização dos problemas relatados.

Por fim, e porquanto se estava perante prática potencialmente poluente, advertiu-se o Governo Regional para a importância da aprovação de um código de boas práticas agrícolas, de resto já previsto na legislação regional sobre proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola.

Outros Direitos Fundamentais – Assuntos Penitenciários

A Provedoria de Justiça foi interpelada por cidadão, recluso no Estabelecimento Prisional de Angra do Heroísmo, a respeito da demora registada na resposta ao seu pedido de concessão de licença de saída especial, relativamente ao qual havia criado legítimas e fundadas expectativas no sentido do seu deferimento.

De facto, ao que se apurou, tal pedido havia sido apresentado um ano antes e destinava-se a assegurar a visita à mãe, impossibilitada de se deslocar àquele estabelecimento prisional, em virtude do seu estado de saúde.

Nos termos dos esclarecimentos prestados pela administração penitenciária, a saída reclamada não teria ocorrido por ainda não ter sido possível reunir as condições necessárias para o efeito. De acordo com a posição adotada perante este órgão do Estado, a pandemia vivida, a escassez de meios materiais (transporte) e humanos ao dispor daquele estabelecimento prisional, teriam justificado o adiamento da sua concretização.

Considerada a evolução favorável da crise sanitária, e na medida em que se impunha assegurar o direito a manter contactos com o exterior, em particular com os familiares diretos do queixoso, chamou-se a atenção da direção do Estabelecimento Prisional de Angra do Heroísmo para a necessidade de vir a realizar-se a saída em causa, com a maior brevidade possível.

Direitos Sociais – Prestação – Pensão Velhice

A intervenção do Provedor de Justiça teve na sua origem uma queixa a coberto da qual se dava conta da demora registada na análise do pedido de aposentação formulado, um ano antes, pela sua autora.

Interpelada a Caixa Geral de Aposentações, I.P., obteve-se informação da inexistência de registo do pedido em causa. Todavia, segundo a Direção Regional da Cultura, na qualidade de entidade patronal da requerente, tal pedido havia sido tempestivamente remetido àquele instituto público.

No decurso da instrução da queixa, e por força da atuação deste órgão do Estado, foi possível identificar a ocorrência de lapso, imputável à Administração Regional Autónoma, responsável pela situação reclamada.

Não obstante a sua correção, por iniciativa da mesma, o atraso daquele resultante prejudicou, objetivamente, a requerente. Nessa medida, e na tentativa de minimização do transtorno causado, chamou-se a atenção do Senhor Diretor Regional da Cultura para a importância de vir a diligenciar-se regularmente junto da Caixa Geral de Aposentações, I.P., tendo em vista o acompanhamento da evolução da análise do pedido entretanto formulado.

Assuntos rodoviários - Táxis

O Provedor de Justiça foi chamado a pronunciar-se a respeito da inexistência, na Região Autónoma dos Açores, de serviço de táxi com recurso a dispositivo automático de tarifação (taxímetro)¹⁴². Dispositivo cuja obrigatoriedade de instalação resulta da legislação vigente nesta matéria, e cujo prazo de implementação se encontrava, há muito, ultrapassado.

No âmbito da instrução da queixa apresentada, veio a Administração Regional Autónoma dar nota das especificidades geográficas e territoriais da Região Autónoma dos Açores, composta por ilhas que encerram realidades demográficas, económicas e sociais muito distintas

¹⁴² Nos termos previstos na Portaria n.º 277-A/99, de 15 de abril.

(v.g. mercados de transporte pequenos) e que tornam difícil a introdução do dispositivo em causa.

Circunstâncias que levam a que se tenha concluído pela inexistência de um serviço de transporte de táxi no arquipélago dos Açores, atento o facto de o transporte em automóveis ligeiros de passageiros, ali realizado, não obedecer aos critérios legalmente estabelecidos nesta matéria.

De facto, de acordo com a lei, «para o exercício da atividade de transportes em táxi só podem ser licenciados veículos automóveis de passageiros que, para além do taxímetro, estejam equipados com um dispositivo luminoso, possuam distintivos de identificação próprios»¹⁴³.

Nessa medida, foi chamada a atenção do Governo regional para a necessidade de a atividade de transporte em veículos automóveis ligeiros de passageiros vir a conformar-se com as soluções pensadas pelo legislador, a nível nacional.

1.9. Região Autónoma da Madeira

[Enquadramento Geral/Evolução das queixas]

No ano 2021 foram abertos 199 novos procedimentos na extensão da Região Autónoma da Madeira.

Confirmando a tendência registada nos últimos anos, assinala-se um crescimento do volume processual por comparação com o período homólogo (4% relativamente a 2020), sendo que a movimentação total de processos voltou a ultrapassar as três centenas.

Procedeu-se à instrução de 312 procedimentos e ao arquivamento de 200 processos, 65% dos quais referentes ao próprio ano e 68% resolvidos de forma satisfatória.

O gráfico *infra* sumaria o número de queixas instruídas e arquivadas em 2021:

QUADRO 16

RESUMO DO MOVIMENTO DE PROCESSOS

Instruídos em 2021	312
No seguimento de queixas novas	199
Transitados de anos anteriores	113
Arquivados em 2021	200
- Queixas apresentadas nesse ano	128
- Queixas relativas a anos anteriores	72

¹⁴³ Cf. o n.º 1 do seu artigo 1.º da Portaria n.º 277-A/99, de 15 de abril, na redação a esta atualmente dada.

[Entidades Visadas]

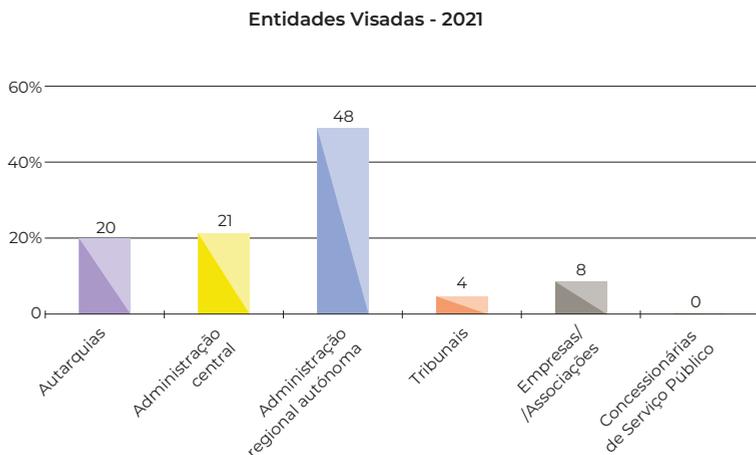
Num contexto de pandemia regista-se a manutenção da predominância da Administração Regional Autónoma no cômputo de queixas recebidas, muito embora acusando percentagem ligeiramente inferior a 2020 (48% de solicitações por comparação com 51%). As interpelações visando a Administração Central (21%) e a Administração Regional Autárquica (20%), por sua vez, assumem valores muito aproximados.

No capítulo da Administração Regional Autónoma¹⁴⁴, o Instituto da Segurança Social da Madeira (ISSM) reforçou a sua posição enquanto principal destinatário das queixas, titulando 34% do volume global.

À semelhança do ano anterior, as medidas extraordinárias de contenção do vírus SARS-CoV-2, assumidas pelo Governo Regional, acabaram por refletir-se igualmente na percentualidade de queixas instruídas junto da Vice-Presidência, Secretaria Regional das Finanças e autoridades regionais de saúde (5%)¹⁴⁵.

Já no quadro da Administração Central¹⁴⁶, os pedidos de aposentação junto da CGA e CNP continuam a revelar-se preponderantes (10%).

GRÁFICO XXVII



¹⁴⁴ Cf. O Relatório Anual à Assembleia da República 2019, pág. 145, e o Relatório Anual à Assembleia da República 2020, pág. 159.

¹⁴⁵ Na sequência da publicação do Decreto Regulamentar Regional 9/2021/M, de 27 de agosto, que aprovou a nova organização e funcionamento do XIII Governo Regional da Madeira, a Secretaria Regional das Finanças substituiu a Vice-Presidência do Governo Regional e dos Assuntos Parlamentares, integrando todas as atribuições com especial relevo na área financeira, orçamental, que estavam cometidas àquele departamento regional, designadamente nas áreas das finanças, orçamento, tesouro, contabilidade, assuntos fiscais, património, informática, coordenação geral dos fundos comunitários, prosseguindo ainda as atribuições nas áreas da estatística, modernização administrativa, assuntos europeus e na Administração Pública, incluindo a do Porto Santo.

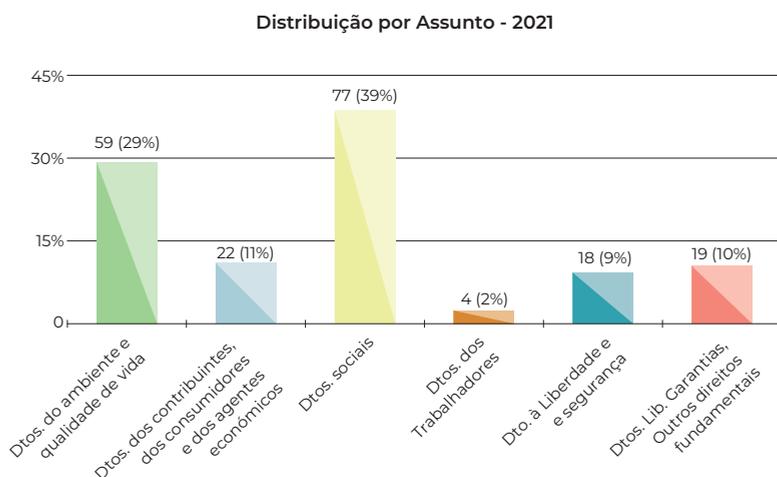
¹⁴⁶ Consolidando uma tendência iniciada em 2018, cf. Relatório Anual à Assembleia da República 2019, pág. 122.

[Áreas Temáticas]

A Extensão da Região Autónoma da Madeira realiza a instrução de todos os procedimentos em que a entidade visada se situa no território regional, independentemente da respetiva matéria. Da análise do ano que se relata destacam-se fundamentalmente duas temáticas essenciais: as prestações sociais (pensões de velhice, abonos) e as questões relacionadas com urbanismo e serviços essenciais.

Várias outras questões foram abordadas, que se refletem no seguinte gráfico:

GRÁFICO XXVIII



Direitos Sociais

Revelando uma tendência consolidada, assente em três anos consecutivos, os *direitos sociais* registaram maior destaque, ultrapassando as questões urbanísticas. Salientam-se as matérias relativas à atribuição de pedidos de pensão (velhice, unificada ou invalidez), e o processamento de prestações de natureza social (v.g. parentalidade, sobrevivência ou deficiência). Também as queixas relativas a contribuições, restituição de prestações indevidas e dívidas à Segurança Social são exemplificativas das situações trazidas à Provedoria de Justiça.

Ambiente e Qualidade de vida

As matérias que integram os *direitos ambientais, urbanísticos e culturais* assumiram 29% no quadro das queixas apresentadas, revelando uma subida significativa relativamente ao período anterior. Destacam-se as temáticas urbanísticas, serviços essenciais e habitação social.

Por sua vez, a maior incidência de queixas continua a versar sobre a legalidade de obras erigidas por particulares (licenciamentos, cumprimento dos parâmetros urbanísticos definidos no respetivo Plano Diretor Municipal). Sendo que, conforme referido anteriormente, as questões concernentes à habitação social e a pedidos de realojamento voltaram a ter papel de relevo.

De forma não surpreendente, considerando o contexto vivido, ressalta a consolidação das queixas apresentadas no domínio dos serviços públicos essenciais (15%), designadamente em matéria de fornecimento de água, eletricidade e correios. São sobretudo sindicados os moldes em que o serviço é disponibilizado pelas entidades prestadoras, bem como o cumprimento, no quadro da legislação aplicável, das respetivas obrigações contratuais.

Em matéria de habitação, as queixas dirigidas à Provedora de Justiça têm como principais interlocutores os serviços de ação social das autarquias locais e, sobretudo, a Investimentos Habitacionais da Madeira (IHM), versando sobre: *i)* demora na apreciação de pedidos de realojamento; e *ii)* manutenção de infraestruturas pertencentes aos gestores públicos.

A apreciação das candidaturas por parte das entidades visadas é, por vezes, morosa, e envolve a realização de visitas domiciliárias, a determinação de casos prioritários e a articulação com os serviços de ação social.

Neste âmbito, o trabalho de mediação desenvolvido pelos serviços da Provedoria de Justiça tem sempre em conta as limitações do parque habitacional na RAM e a procura de alternativas para dar resposta às carências do quotidiano.

Num caso, a Provedora de Justiça mantém o acompanhamento de medidas de realojamento dos residentes no Bairro Social de São Gonçalo, no Funchal. O processo registou atrasos em face do contexto de saúde pública vivido. Está em causa a implementação da terceira fase do projeto, com a construção de edifícios de três pisos e cinquenta e quatro fogos.

Direitos dos contribuintes e dos consumidores

Em terceiro lugar, surgem as queixas integradas na categoria dos direitos dos contribuintes e dos consumidores.

Tal como em 2020, prevaleceram as interpelações relacionadas com a proteção dos direitos dos consumidores, sobretudo em sede de pedidos indemnizatórios após cancelamento de voos previamente agendados ao início da pandemia COVID-19. Ainda assim, é igualmente de referir as queixas relacionadas com a instauração de reclamações gratuitas e oposições em sede de processos de execução fiscal, bem como os constrangimentos identificados na liquidação de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, imposto único de circulação ou imposto de valor acrescentado.

Direitos, liberdades e garantias e outros direitos fundamentais

As solicitações sobre direitos, liberdades e garantias e outros direitos fundamentais continuaram a motivar a apresentação de queixas, facto em grande medida explicado pela situação de excecionalidade que se viveu e que levou a que fossem suscitadas e apreciadas eventuais situações de restrição injustificada de direitos fundamentais, nomeadamente quanto à circulação na via pública e quanto ao uso obrigatório de máscara, agora, sobretudo, por menores nas escolas. Neste quadro, refiram-se ainda as questões relativas às matérias de saúde, direitos dos estrangeiros e educação (15%).

Direito à liberdade e segurança e Direitos dos trabalhadores

No que se refere ao *direito à liberdade e segurança*, sobressaíram as questões relativas a atrasos judiciais, direito rodoviário e registos.

Já quanto aos *direitos dos trabalhadores*, registaram significativo decréscimo relativamente a 2020¹⁴⁷, interrompendo, desta forma, um processo de relativa consolidação nos últimos anos. Neste segmento, predominaram, as queixas reportadas à prestação do trabalho no âmbito de uma relação jurídica de emprego público.

[Distribuição geográfica]

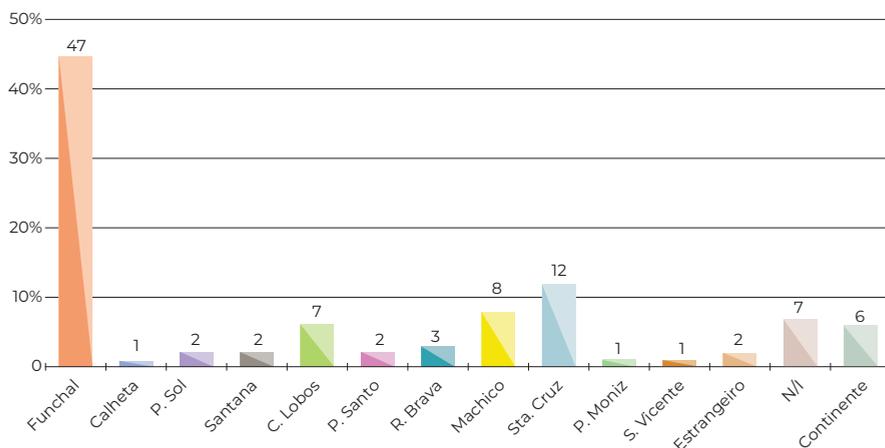
A distribuição de queixas quanto à origem geográfica manteve, como habitual, o predomínio do concelho do Funchal (47%), a larguíssima distância das localidades de Santa Cruz (12%), Machico (8%) e Câmara de Lobos (7%). Em 2021, todos os concelhos da RAM se mostraram representados, facto inédito na última década. Por outro lado, como vem sendo regra desde 2015¹⁴⁸, salienta-se o reduzido número de queixosos residentes no continente (6%).

¹⁴⁷ 8% no ano transato.

¹⁴⁸ Em 2015, 12% dos queixosos que dirigiram interpelações ao Provedor de Justiça eram oriundos do território continental. Quatro anos volvidos, apenas eram registados 4% de casos.

GRÁFICO XXIX

Origem Geográfica das Queixas - 2021



[Perfil dos queixosos e meios de queixa]

No que respeita ao género, em 2021, inverteu-se a tendência dos últimos anos, passando agora as interpelações apresentadas por mulheres a deter ligeira predominância (51%) relativamente aquelas que foram dirigidas por homens (48%). Em 1% dos casos os utentes que se dirigiram à Provedora de Justiça eram pessoas coletivas.

A utilização do formulário *online* disponibilizado pelos serviços do Provedor de Justiça na sua página eletrónica é o recurso preferencial por parte dos queixosos para consolidarem as suas solicitações (51%), sendo que a participação escrita por correio eletrónico (34%), carta (14%) ou telefone (1%) esgotou os restantes meios de apresentação de queixa.

[Deslocações à Região]

O gabinete de receção de cidadãos e encaminhamento de queixas da Provedoria de Justiça, sediado no Palácio de São Lourenço (Funchal), continuou a desempenhar um importante papel na garantia do cumprimento dos direitos de cidadania, designadamente no esclarecimento de dúvidas e encaminhamento de queixas.

No ano de 2021, sendo ainda um ano marcado pela aplicação de medidas de restrição da circulação e concentração de pessoas, houve apenas uma deslocação à Região Autónoma da Madeira, no mês de novembro, sendo então recebidos presencialmente 22 queixosos, e realizadas três diligências externas com representantes dos organismos interlocutores. As diligências envolveram reuniões de trabalho, para troca de impressões sobre procedimentos,

bem como visitas de averiguação, para confirmação de elementos facultados nas queixas. Quando impossíveis de realizar, as audiências presenciais deram lugar a contactos telefónicos ou a sessões organizadas através dos meios informáticos disponíveis.

[Diálogo Institucional e Formas de Atuação]

O contexto de pandemia ainda vivido não afetou a boa articulação com os organismos da Administração Regional Autónoma e Administração Autárquica. Ainda assim, importa referir o importante papel desempenhado por interlocutores designados para a cooperação com a Provedoria de Justiça, essenciais à garantia de celeridade nos esclarecimentos solicitados.

No âmbito da Administração Regional Autárquica, após novo período eleitoral e alterações à composição dos executivos, foram reforçados os protocolos de colaboração informais vigentes, os quais continuam a viabilizar a efetivação de mecanismos expeditos de resposta, em consonância com a natureza informal dos meios adotados em sede instrutória.

Tais protocolos propiciam, nomeadamente, a realização de reuniões de trabalho regulares, a organização de visitas conjuntas de averiguação ou o exercício de práticas de mediação em questões ambientais (ruído e ruído de vizinhança) e urbanísticas (obras ilegais e requalificação urbana).

Digno de referência, como mais um exemplo de boas práticas, representam os procedimentos de colaboração com os serviços da Caixa Geral de Aposentações na Madeira, com o Serviço de Defesa do Consumidor, Centro de Arbitragem de conflitos do consumo na RAM e representação regional dos CTT.

[Tomadas de posição]

Serviços públicos essenciais

No âmbito de intervenção do Provedor de Justiça junto da Empresa de Eletricidade da Madeira (EEM), foi tratada queixa sobre a interrupção do fornecimento de energia elétrica ao consumidor, por alegada existência de dívida. Em causa estava uma dívida no valor de €105,66, imputada ao consumidor, também beneficiário de tarifa social de eletricidade.

Segundo se relatou, foi enviado um aviso de interrupção do fornecimento, solicitando a liquidação do valor em falta. Do aviso constava que o fornecimento seria suspenso, sem mais, se o pagamento não fosse efetuado até determinada data. Entretanto, o consumidor liquidou a fatura respeitante ao mês seguinte. Contudo, uma vez que não estavam liquidadas todas as faturas, o sistema da EEM gerou uma ordem de suspensão automática de fornecimento, ordem essa executada.

O fornecimento acabou por ser restabelecido no mesmo dia, porque, entretanto, a EEM concluiu que havia um crédito a favor do consumidor. Ainda assim, os custos decorrentes

do serviço de interrupção e restabelecimento de energia elétrica foram creditados na conta corrente do Cliente e refletidos em fatura subsequente.

De facto, constatou-se a inexistência de procedimentos internos capazes de evitar uma suspensão desnecessária e, nesse sentido, sugeriu-se à Empresa de Eletricidade da Madeira que:

- i) Durante a vigência de medidas excepcionais de prestação dos serviços de fornecimento de energia, fosse determinada a suspensão do sistema automático de execução da interrupção daquele serviço público essencial, ainda que sinalizada a existência de dívidas;
- ii) Que, com carácter definitivo, fosse revisto o procedimento de notificação do aviso prévio da suspensão do serviço, devendo a respetiva emissão ser antecedida pela análise ao antecedente histórico do consumidor, para identificação de eventuais créditos suscetíveis de compensação.

À data da elaboração deste relatório não foi recebida resposta por parte da entidade visada.

Relação de emprego público – subsídio de refeição

A Provedoria de Justiça dirigiu-se ao Secretário Regional da Educação, após queixa apresentada por docente da Escola Secundária Francisco Franco e deputado municipal da Assembleia Municipal do Funchal.

Na base da reclamação estava a recusa da escola em proceder ao pagamento de dois subsídios de refeição correspondentes a dois dias em que o interessado participou nas reuniões daquele órgão autárquico, estando para os devidos efeitos legalmente dispensado do exercício de funções docentes.

Segundo a Escola – apoiada em parecer da Direção Regional da Administração Pública e da Modernidade Administrativa (DRAPMA) –, os eleitos locais que não se encontrem em regime de permanência, apenas têm direito a uma senha de presença por cada reunião ordinária ou extraordinária em que participem.

Para poder ter direito ao subsídio de refeição – ainda segundo a entidade visada –, seria necessário verificar-se o cumprimento de pelo menos metade do período normal de trabalho diário, sendo este entendido como trabalho efetivamente prestado na escola.

Contudo, observados os requisitos de atribuição, o subsídio de refeição é devido aos trabalhadores em funções públicas que exercem funções docentes, integrando o seu estatuto remuneratório *hoc sensu*.

No caso, tratava-se, pois, de abonar o interessado no subsídio de refeição que lhe é devido enquanto docente. Neste sentido, se o tempo de serviço prestado no exercício de cargos públicos é contado como tempo efetivamente prestado à entidade empregadora, como decorre da Constituição da República Portuguesa (artigo 50.º, n.º 2) e do Estatuto dos Eleitos

Locais (artigo 22.º, n.ºs 2 e 3), o mesmo deve ser igualmente contabilizado para efeitos de preenchimento dos requisitos de atribuição do subsídio de refeição.

Em face do exposto, foi instada a Secretaria Regional visada a proceder à reanálise das conclusões alcançadas pelo serviço operativo interveniente, tendo em vista, não apenas a correção da situação concreta, como das situações idênticas a ocorrer no futuro. Obtida resposta em sentido contrário e em conformidade com o parecer da DRAPMA, esta é uma matéria que continuará a merecer acompanhamento por parte da Provedoria de Justiça.

1.10. Recomendações e pedidos de fiscalização da constitucionalidade

O Provedor de Justiça pode agir por iniciativa própria, mas, em regra, recebe e analisa as queixas dos cidadãos, ouve as entidades visadas e procura solucionar de forma rápida e informal os problemas que lhe são apresentados. Nesses procedimentos tem poderes para pedir todas as informações e proceder às investigações e inquéritos que considere necessários, podendo realizar visitas de inspeção, sem aviso prévio, a qualquer setor da Administração Pública. O incumprimento não justificado do dever de cooperação constitui crime de desobediência.

O Provedor de Justiça não tem, porém, poderes de decisão vinculativos. O seu poder reside na boa fundamentação das posições que assume e na sua capacidade de mediação, podendo dirigir aos órgãos competentes as chamadas de atenção, as sugestões ou as recomendações que considere necessárias para prevenir e reparar injustiças. Pode ainda pedir a fiscalização da inconstitucionalidade ou da legalidade de normas junto do Tribunal Constitucional.

Ao longo de 2021, a Provedora de Justiça dirigiu catorze recomendações e requereu em duas situações a fiscalização da inconstitucionalidade de norma junto do Tribunal Constitucional. No caso das recomendações, duas foram acatadas, dez rejeitadas, aguardando as demais respostas conclusivas.

Segue-se o resumo das catorze recomendações e dos pedidos de fiscalização da inconstitucionalidade que foram apresentados ao Tribunal Constitucional.

Recomendações 1/A/2021 até 12/A/2021¹⁴⁹

Assunto: Acidentes em autoestradas.

Na conclusão da instrução de processos abertos com queixas relativas à recusa das concessionárias de autoestradas em assumir o ressarcimento dos danos sofridos pelos utentes

¹⁴⁹ Disponíveis em <https://www.provedor-jus.pt/recomendacoes-e-outras-decisoes/recomendacoes?ano=2021>.

em consequência de acidentes provocados pelo atropelamento de animais, pela colisão em objetos ou pelo derramamento de líquidos, e nos casos em que se concluiu pelo incumprimento das obrigações de vigilância/conservação das vias, foram formuladas doze recomendações. Em duas delas (Recomendações n.º 9/A/2021 e n.º 12/A/2021), a Ascendi acatou o que foi recomendado.

A Lei n.º 24/2007, de 18 de julho, fez cessar a especial onerosidade que recaía sobre os utentes de fazerem prova da verificação dos pressupostos da responsabilidade civil (por efeito da aplicação dos termos gerais deste instituto), estabelecendo a inversão do ónus da prova e transferindo para a concessionária a obrigação de demonstrar ter tomado as medidas adequadas a evitar sinistros causados pelo atropelamento de animais, pela colisão em objetos ou pelo derramamento de líquidos. Ainda assim, a presunção legal instituída pelo regime jurídico que define os direitos dos utentes nas vias rodoviárias classificadas como autoestradas concessionadas¹⁵⁰ e as cláusulas que, nos contratos de concessão, fazem recair sobre as concessionárias a obrigação de garantir um regular, contínuo e eficiente funcionamento do serviço público, por meio da adoção dos melhores padrões de qualidade disponíveis em cada momento, de modo a garantir perfeitas condições de utilização, segurança, e satisfação plena dos fins a que via está destinada revelam alguma ineficácia.

Em regra, as concessionárias argumentam que o cumprimento das respetivas obrigações de vigilância/conservação da via foi assegurado com a colocação de sistemas de video-vigilância (os quais, todavia, muitas vezes são incapazes de visualizar pormenorizadamente os locais onde os acidentes ocorreram) e com a realização de ações de patrulhamento.

Nas recomendações, ponderou-se que, sendo a autoestrada uma via onde é permitida a circulação à velocidade mais elevada (120 km/hora), o legislador entendeu que o risco acrescido inerente a esta permissão exigiria das concessionárias um cuidado redobrado de garantia da segurança do trânsito. A fórmula legal adotada constitui uma dupla presunção de ilicitude e de culpa: acidente que decorra das referidas circunstâncias indicia que a concessionária incumpriu o dever de assegurar perfeitas condições de utilização, por forma a satisfazer cabal e permanentemente a segurança da circulação. Assim, até prova em contrário, entende-se que o acidente só se deu porque a concessionária incumpriu o dever de adoção da adequada, continuada e sistemática fiscalização da autoestrada, até porque é à concessionária que compete organizar e disciplinar a ação dos seus serviços, de modo a evitar acidentes causados por objetos arremessados para a via ou existentes nas faixas de rodagem, pelo atravessamento de animais e por líquidos na via, quando não resultantes de condições climáticas anormais, e a esta gestão os utentes das autoestradas são absolutamente alheios não podendo, nem devendo, ser onerados pela deficiente prestação dos serviços.

Por outro lado, ao assumir a seu cargo a atividade de exploração destas vias, as concessionárias comprometem-se a mantê-las em devidas condições de circulação, empenhando os meios logísticos necessários a identificar o perigo e a prontamente removê-lo, pelo que apenas conseguem ilidir a presunção legal estabelecida apresentando prova de que adotaram

¹⁵⁰ Lei n.º 24/2007 de 18 de julho.

todas as providências que, segundo a experiência comum, se revelam adequadas a evitar o perigo e a prevenir o dano. Ou seja, cabe-lhes demonstrar que, em cada caso concreto, desenvolveram todas as ações preventivas e sucessivas necessárias a evitar os acidentes.

Mesmo que deva atender-se às inevitáveis limitações na execução das tarefas que estão cometidas às concessionárias e que não possa ser-lhes exigida uma permanência constante em todo o local e em todo o tempo, de modo a evitar em absoluto, reduzindo a zero, a produção de acidentes, tal não poderá significar uma atuação menos diligente ou menos esforçada. A obrigação das concessionárias traduz-se numa obrigação de meios (e não tanto de resultado), pelo que a responsabilidade deve ser apreciada caso a caso, à luz de critérios de elevada diligência, que levem a concluir que os acidentes ocorreram apesar de terem sido mobilizados os meios humanos e técnicos de que as concessionárias dispunham, revelando empenhada preocupação na vigilância da autoestrada, com o objetivo de garantir uma efetiva proteção dos utentes.

Não se afigura, pois, suficiente, para se desresponsabilizarem pela ocorrência de acidente que invoquem que a causa não foi avistada no último patrulhamento e que o tempo que mediou entre a sua permanência e o embate foi de tal forma curto que não lhes permitiu eliminar, ou pelo menos diminuir, o perigo que a sua presença propiciava. Quando não se conhecer a efetiva razão determinante daqueles acidentes, é a favor dos utentes que a dúvida se deverá resolver.

Recomendação n.º 13/A/2021

Data: 2021-11-10

Assunto: Faltas por falecimento de familiar. Contagem do período previsto na lei.

<https://www.provedor-jus.pt/documentos/faltas-por-falecimento-de-familiar-contagem-do-periodo-previsto-na-lei/>

A Provedora de Justiça dirigiu-se ao Secretário Regional das Finanças do Governo Regional da Madeira para recomendar a alteração do entendimento até aqui adotado pela Administração Regional Autónoma no que respeita ao modo de contagem das faltas justificadas em dias consecutivos, por falecimento de familiar.

Nestas situações a contagem das faltas justificadas apenas deve ter em conta os dias úteis, não devendo ser contabilizados os dias de descanso e feriados intercorrentes.

Nos dias de descanso e feriados, não existe, desde logo, ausência do trabalhador do local em que deve desempenhar a atividade durante um período normal de trabalho diário, pelo que não se coloca a questão de justificar quaisquer faltas.

Em caso de falecimento de familiar, o trabalhador poderá, assim, faltar justificadamente pelos dias previstos na lei, sendo essas faltas justificadas em dias úteis de terão que ser usufruídas de modo consecutivo.

Recomendação n.º 1/B/2021

Entidade visada: Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública

Data: 2021-11-10

Assunto: Regras em matéria de acesso ao emprego no setor público. Fixação de limites etários máximos. Proibição da discriminação em razão da idade.

<https://www.provedor-jus.pt/documentos/recomendacao-1-b-2021/>

A Provedora de Justiça enviou uma recomendação à Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública para que promova um debate interministerial e consequente reavaliação das soluções legais em vigor em matéria de proibição da discriminação em função da idade no acesso ao emprego público. A recomendação surge na sequência do persistente recebimento de queixas de quem vê recusada a candidatura a determinadas profissões ao ultrapassar a idade máxima de ingresso fixada nos diplomas que as regem, designadamente nas carreiras de Polícia Judiciária, Polícia de Segurança Pública, Guarda Nacional Republicana, guarda florestal, polícia municipal e de vigilante da natureza.

A Provedora de Justiça não questiona a legitimidade do estabelecimento de algum limite máximo de idade para recrutamento, em atenção, por exemplo, à necessidade de garantia da operacionalidade dos serviços. Não obstante, chama a atenção para a necessidade de uma abordagem coerente, ancorada num horizonte alargado da promoção da igualdade de tratamento, que elimine obstáculos que se comprovem desnecessários ou excessivos. Saliente-se que a idade é um fator de discriminação proibido, conforme decorre da Constituição, das normas internacionais de direitos humanos e do direito da União Europeia. Embora sejam admissíveis diferenças de tratamento com base na idade, estas têm de ser proporcionais e justificadas por um objetivo legítimo. Sem resposta definitiva, o assunto continua a ser acompanhado.

Fiscalização da Constitucionalidade

Assunto: Grupos de cidadãos eleitores. Pedido de fiscalização abstrata da constitucionalidade da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais.

https://www.provedor-jus.pt/documentos/2021_02_18_Presidente_do_Tribunal_Constitucional_-Lei_Eleitoral_Autarquica.pdf

A Provedora de Justiça requereu ao Tribunal Constitucional a fiscalização abstrata da constitucionalidade das normas constantes dos n.ºs 4, só por si e quando conjugado com o n.º 6, e 5 do artigo 19.º, da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais [LEOAL], na redação que lhe foi dada pela Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de agosto.

Com as alterações então introduzidas à LEOAL passara a ser vedado a um mesmo grupo de cidadãos eleitores apresentar candidaturas, simultaneamente, a órgãos municipais e às assembleias de freguesia do mesmo concelho.

Entendeu a Provedora de Justiça que tal limitação consubstanciava uma restrição desproporcional do direito dos cidadãos de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país (artigos 48.º, n.º 1 e 239.º, n.º 4, da Constituição), não satisfazendo as exigências que decorrem do artigo 18.º, n.º 2.

O Tribunal Constitucional, através do seu Acórdão n.º 247/2021, de 28 de abril, publicado no *Diário da República*, I Série, de 9 de junho de 2021, declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas contidas nos n.ºs 4 e 5 do artigo 19.º, quando conjugados com o n.º 6 do mesmo artigo, da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais, na redação que lhe foi dada pela Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de agosto.

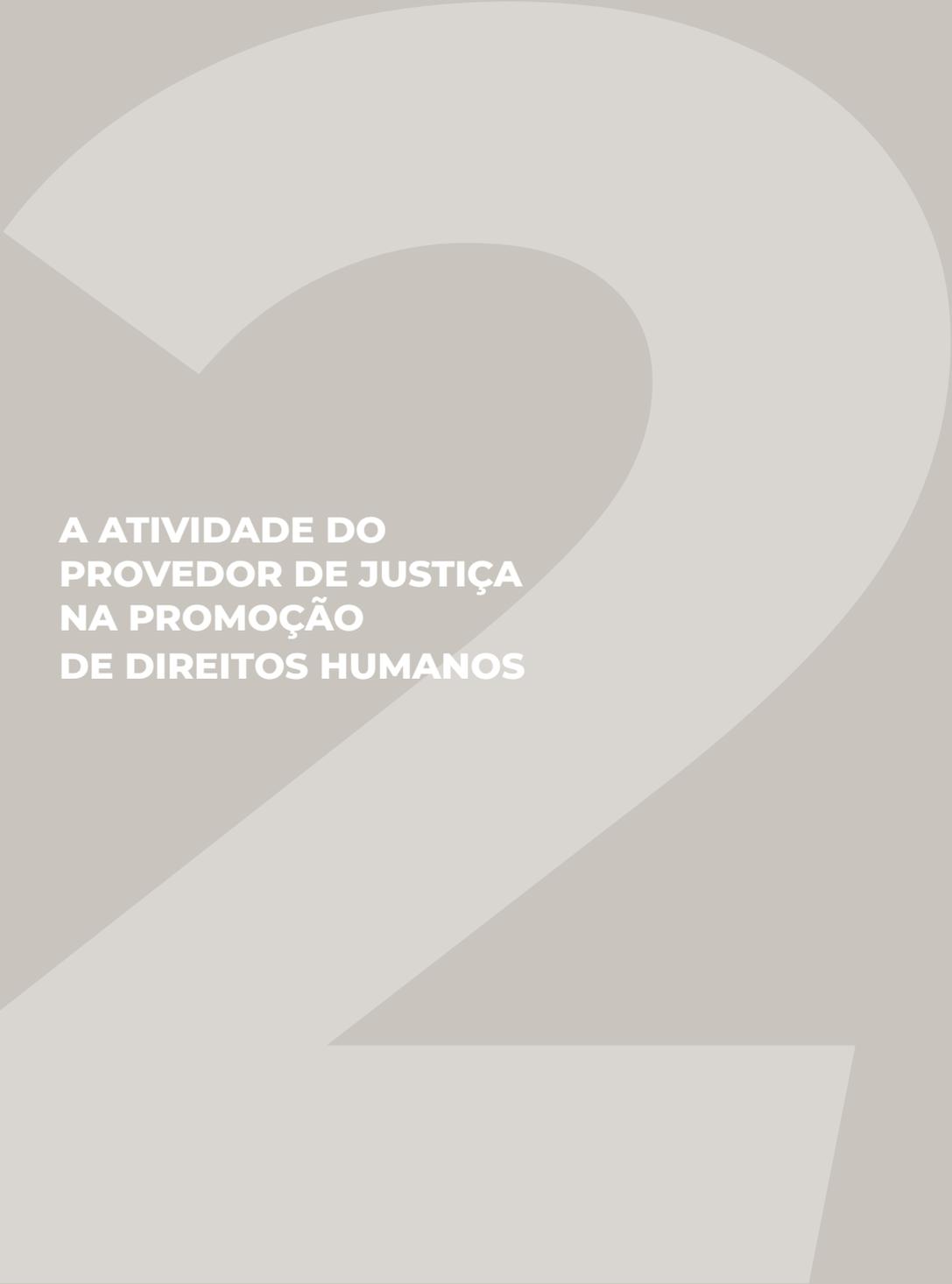
Assunto: Obrigação de comunicação à Autoridade Tributária e Aduaneira de mecanismos internos ou transfronteiriços com relevância fiscal e sigilo profissional do advogado. Pedido de fiscalização abstrata da constitucionalidade da Lei n.º 26/2020, de 21 de julho.

https://www.provedor-jus.pt/documentos/2021_09_15_Lei%2026%20de%202020_requerimento%20ao%20Tribunal%20Constitucional.pdf

A Provedora de Justiça requereu ao Tribunal Constitucional a fiscalização abstrata da constitucionalidade dos artigos 10.º, n.º 2, 13.º, n.º 4 e 14.º, n.º 1, da Lei n.º 26/2020, de 21 de julho, que estabelece a obrigação de comunicação à Autoridade Tributária e Aduaneira de determinados mecanismos internos ou transfronteiriços com relevância fiscal, transpondo a Diretiva (UE) 2018/822 do Conselho, de 25 de Maio de 2018, que altera a Diretiva 2011/16/EU no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade em relação aos mecanismos transfronteiriços a comunicar.

O diploma em questão, indo além da Diretiva, vem estabelecer uma obrigação subsidiária de comunicação do intermediário, sempre que o contribuinte relevante não cumpra a obrigação de comunicação que lhe cabe, sendo que tal obrigação prevalece, em qualquer caso e de forma absoluta, sobre o dever de sigilo profissional a que o intermediário esteja igualmente sujeito.

Entende a Provedora de Justiça que, na dimensão aplicável ao advogado-intermediário, as normas em questão não observam as exigências decorrentes do princípio da proporcionalidade (artigo 18.º, n.º 2, da Constituição), restringindo indevidamente o direito a um processo justo e equitativo (artigo 20.º, n.º 4, da Constituição), o direito à reserva sobre a intimidade da vida privada e familiar (artigo 26.º, n.º 1, da Constituição) e o sigilo das comunicações entre o advogado e os seus clientes (artigo 34.º, n.º 1, da Constituição).



**A ATIVIDADE DO
PROVEDOR DE JUSTIÇA
NA PROMOÇÃO
DE DIREITOS HUMANOS**

2. A Atividade do Provedor de Justiça na promoção de direitos humanos

2.1. Participação em conferências, colóquios e outros eventos

No exercício do seu mandato de promoção de direitos humanos, o Provedor de Justiça desenvolve iniciativas com vista à divulgação dos direitos humanos, promovendo a sensibilização pública de diversos temas.

No ano 2021, a Provedora de Justiça marcou presença em várias iniciativas organizadas pela sociedade civil, pela academia, sectores profissionais, entre outros atores da nossa comunidade.

Destacam-se as seguintes:

- Aula-palestra aos estudantes de mestrado e doutoramento da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em Porto Alegre, sobre constitucionalismo;
- Presidente da 2.ª mesa no 3.º Colóquio “Os Tribunais, o Direito e a Lei” organizado pelo Centro de Investigação de Direito Privado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa;
- Palestra subordinada à temática “Direitos Humanos, Migrações e Igualdade” proferida no âmbito da formação do 11.º estágio probatório para Inspectores do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, subordinada ao tema “Compromissos internacionais de direitos humanos e os desafios para Portugal”;
- Oradora no painel “*The Ombudsman as a constitutional institution for the protection of fundamental rights*”, conferência organizada pela *Federación Iberoamericana de Ombudsman* (FIO);
- Conferência de Alto Nível “*Rule of law in the context of the covid-19 pandemic*” organizada conjuntamente pela Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia;
- Participação com o tema “*Prisoners/Ombudsman in OPCAT*”, na Conferência “*Giving Voice to the Voiceless*”, promovida pelo *International Ombudsman Institute* (IOI);
- Oradora na Conferência sobre Direito da Família e das Crianças, organizada pela Delegação de Braga da Ordem dos Advogados, com uma intervenção sobre “O Provedor de Justiça e a proteção da infância”;
- Participação na semana de formação, organizada pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, subordinada ao tema “Construção do Estado Constitucional, no âmbito do projeto g7+: Sistema de justiça e outras instâncias”, com uma intervenção sobre o papel do Provedor de Justiça;
- Participação na sessão de abertura da Conferência Internacional “Direitos Fundamentais e Retornos Forçados”, integrando o painel dedicado aos “Direitos Fundamentais e retornos Forçados: Perspetivas”, organizada pela Inspeção-Geral da Administração Interna;

- Oradora no encontro promovido no âmbito da Associação de *Ombudsman* do Mediterrâneo (AOM), subordinado ao tema “*Mediterranean: from the Sea that separates us to the Sea that unites us*”, num painel sobre “*The Mediterranean energy sources: sustainability and fair use, meeting our needs*”;
- Participação no XXI Seminário de Justiça Administrativa – A Justiça Administrativa em defesa dos cidadãos, sobre “A Tutela dos cidadãos na Administração Pública”, organizado pelo Centro de Estudos Jurídicos do Minho, em Braga;
- Participação na *Católica Graduate Legal Research Conference 2021*, sobre “*Protection of Vulnerable Groups: Today and Beyond*”, tendo feito a “*Opening Lecture*”, organizada pela Escola de Lisboa da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa;
- Participação no 17.º Congresso Nacional de Bioética, no Porto, com uma intervenção sobre direitos fundamentais, com o tema “O nosso Futuro Pós-Pandémico”;
- Participação num ciclo de conferências dedicado à temática dos direitos humanos promovido pela Academia das Ciências, com o tema “Provedoria de Justiça: a instituição portuguesa dos direitos humanos”.

2.2. Programas e publicações em matéria de direitos humanos

No ano que se relata, importa destacar a publicação pela Provedoria de Justiça de um conjunto de três estudos, designados “cadernos da pandemia”, onde se procurou perceber o impacto da pandemia de COVID-19 em três dimensões fundamentais da vida coletiva. O primeiro estudo incide sobre o tema geral da educação e tem por base informações obtidas durante a primeira fase de suspensão das aulas presenciais, vivida em 2020. O segundo incide sobre as pessoas em situação de sem-abrigo e o terceiro reflete sobre os problemas do Estado de direito no período entre março de 2020 e abril de 2021¹⁵¹.

Conforme referido na publicação, *ao editá-los, o Provedor de Justiça quis apenas contribuir – dentro das suas possibilidades e a propósito de três assuntos específicos – para o melhor conhecimento de um momento singularíssimo da vida coletiva, ciente dos desafios que tal momento trouxe e traz à missão de salvaguarda dos direitos humanos.*

Em 2021 foi ainda concluído o “Projeto DEMOS”, através do qual se implementou um programa de cooperação para o aperfeiçoamento do trabalho realizado pelos Provedores de Justiça do espaço «MAC» (Macaronésia), que inclui as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, com o objetivo de criar, conhecer e difundir um conjunto de práticas estabelecidas pelas diversas instituições em matéria de defesa dos direitos dos cidadãos perante a Administração Pública, em contexto de adaptação aos desafios colocados pelas novas tecnologias.

Ao abrigo deste Projeto, o Provedor de Justiça identificou, nas Regiões Autónomas, temas que considerou justificarem uma abordagem mais profunda. Nessa medida, foram propostos dois estudos, um à Universidade dos Açores subordinado ao tema “Acesso ao Sistema Regional de Saúde – Região Autónoma dos Açores”, e outro à Universidade da Madeira

¹⁵¹ <https://www.provedor-jus.pt/provedoria-de-justica-publica-cadernos-da-pandemia/>.

relativo a “Implementação de Políticas Públicas sobre a Habitação Social na Região Autónoma da Madeira”.

Ambos permitiram identificar os principais desafios no desenvolvimento das políticas regionais relativamente às temáticas que abordam e representaram um importante contributo para a análise sistemática das realidades retratadas, promovendo uma reflexão conjunta no sentido da realização dos direitos fundamentais à saúde e habitação nas Regiões Autónomas¹⁵².

As apresentações públicas dos Estudos, em Ponta Delgada e no Funchal, foram seguidas pelas “Jornadas de Direitos Humanos”, que tiveram como ponto de partida o trabalho “A Provedoria de Justiça na Salvaguarda dos Direitos Humanos”, publicado por ocasião das comemorações do 70.º aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, servindo também para a divulgação dos “Cadernos da Pandemia”.

Ainda a propósito do “Programa Demos” assegurou-se a participação na Conferência “*La Mediación y la Defensa de los Derechos Humanos en el marco del Proyecto DEMOS*”, realizada na ilha de La Palma, no arquipélago das Canárias.

2.3. Visitas e reuniões

Em 2021, tiveram lugar as seguintes audiências, com as entidades que passamos a enunciar:

- Associação de Marcas e de Retalho e Restauração;
 - “ZERO - Associação Sistema Terrestre Sustentável” e a “MESA – Movimento Escolas sem Amianto”;
 - Associação Sindical dos Juizes Portugueses;
 - Sindicato dos Magistrados do Ministério Público;
 - Plataforma Sindical, STRN – Sindicato dos Trabalhadores dos Registos e do Notariado; ASCR – Associação Sindical dos Conservadores de Registos; e SNR – Sindicato Nacional de Registos;
 - Associação dos Oficiais das Forças Armadas;
 - Associação *Ritual Purple/ CrohnColitePT*;
 - MURPI – Confederação Nacional de Reformados, Pensionistas e Idosos;
- Ainda neste âmbito, realizaram-se diversas reuniões institucionais, a saber:
- Provedora de Justiça Europeia;
 - Ministra Federal da Justiça e Defesa do Consumidor, Christine Lambrecht, da Alemanha;
 - Provedor de Justiça de Cabo Verde;
 - Centro Económico e Cultural de Taipei;
 - Diretor-Geral da Política de Justiça;
 - Joelle Long, do projecto *Children Digi-Core*, promovido em articulação com o Provedor das Crianças da região italiana de Piemonte;

¹⁵² <https://www.provedor-jus.pt/documentos/Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20na%20RAM.pdf>; <https://www.provedor-jus.pt/documentos/Estudo%20%20ACESSAUDE.pdf>.

- Provedora de Justiça de Angola.

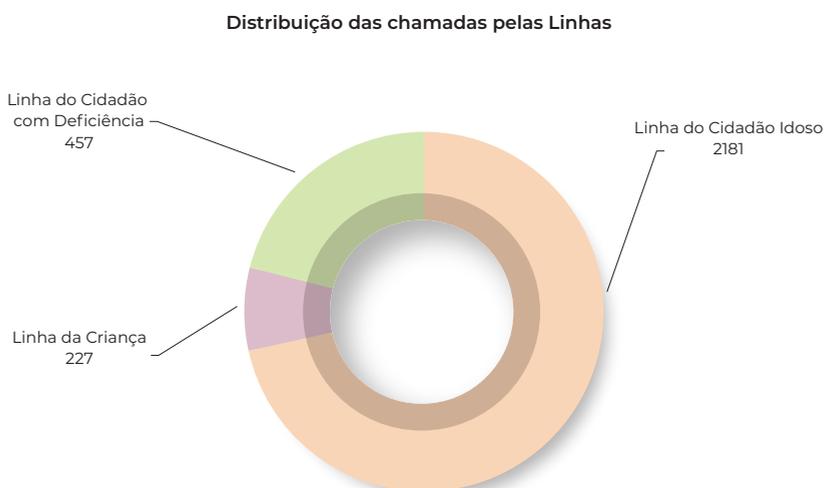
De grande significado foi a visita oficial de Sua Excelência o Presidente da República às instalações da Provedoria de Justiça no dia 21 de outubro de 2021.

2.4. N-CID — Núcleo da Criança, do Cidadão Idoso e da Pessoa com Deficiência

O N-CID é a estrutura multidisciplinar que assegura o tratamento especializado das questões suscitadas por pessoas em situação de particular vulnerabilidade, designadamente quando estão em causa crianças, idosos ou pessoas com deficiência. A equipa é constituída por técnicas superiores de três diferentes áreas (direito, psicologia e serviço social) que também asseguram diariamente o atendimento personalizado das três linhas telefónicas gratuitas, de âmbito nacional, que ali estão instaladas. O N-CID tem igualmente funções ao nível da sensibilização e da promoção dos direitos humanos das crianças, dos idosos e das pessoas com deficiência, tendo presente a missão do Provedor de Justiça enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos.

No cômputo geral, o Núcleo da Criança, do Cidadão Idoso e da Pessoa com Deficiência recebeu, em 2021, um total de 2865 chamadas telefónicas. Como vem acontecendo desde há muito, a grande maioria dos contactos chegou por via da Linha do Cidadão Idoso, que foi destinatária de cerca de 76% do total dos contactos telefónicos.

GRÁFICO XXX



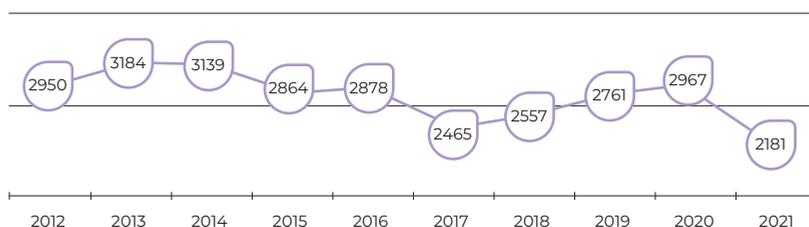
Linha do Cidadão Idoso

As 2181 chamadas telefónicas registadas na Linha do Cidadão Idoso representam uma diminuição de 26% face ao ano anterior. Deve assinalar-se, contudo, que em 2020 ocorreu um aumento de queixas por causa das muitas dúvidas suscitadas pelos primeiros tempos da pandemia de COVID-19. Assim, a quebra de solicitações também resultou de um natural ajustamento.

[Evolução das chamadas e conhecimento da Linha]

GRÁFICO XXXI

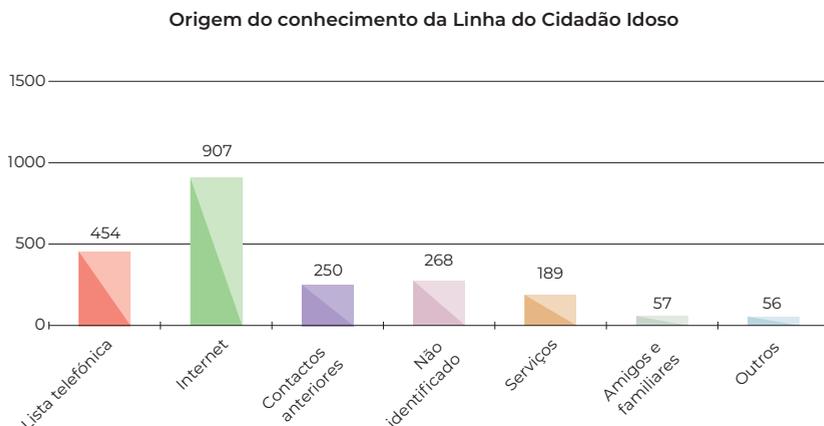
Evolução do número de chamadas da Linha do Cidadão Idoso nos últimos 10 anos



Analisando o modo através do qual as pessoas que contactaram a linha tomaram conhecimento deste meio de apoio verificamos que, à semelhança do que já sucedeu em 2020, a *internet* foi o principal modo de conhecimento da linha (907), seguindo-se a **lista telefónica** (454). Mesmo que, muitas vezes, as pessoas mais velhas possam ter eventualmente maior dificuldade em usar os meios eletrónicos, os seus familiares (854), em regra, filhos, netos e sobrinhos, recorreram muitas vezes a esta linha para solicitar ajuda e informações no seu interesse.

Outro fator importante para o conhecimento da linha são os **contactos anteriores**, que justificaram 250 respostas, e o encaminhamento dos serviços (189). Referimo-nos a serviços públicos que lidam com os interessados e, nestes, assume especial destaque o encaminhamento feito pela Linha da Segurança Social.

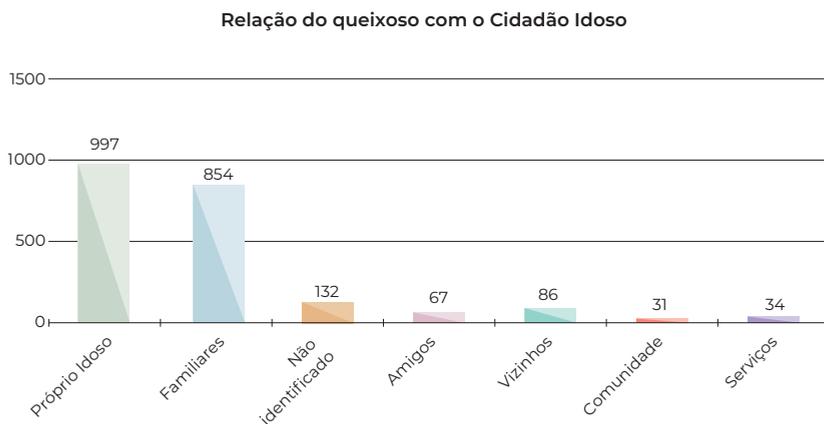
GRÁFICO XXXII



[Perfil do queixoso e relação com o idoso]

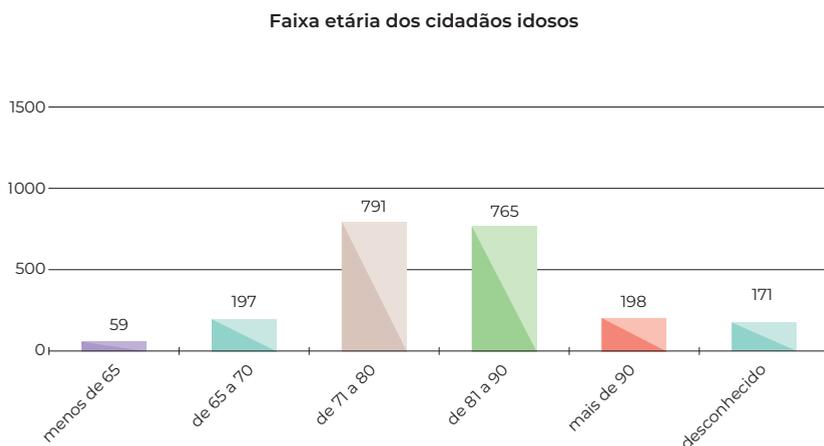
Como tem sucedido nos últimos anos, mais de 80% das chamadas são realizadas pelos idosos interessados e por elementos da sua família. Em concreto, foram 1851 chamadas, que representaram 85% do total dos contactos. Desagregando, verifica-se que em 45% das situações foram os próprios idosos que estabeleceram contacto (997 chamadas) e em 39% dos casos as chamadas foram levadas a cabo por familiares (854 chamadas).

GRÁFICO XXXIII



Seguindo também a tendência já verificada nos últimos anos, no universo dos queixosos predominam as faixas etárias **de 71 a 80 anos** e **de 81 a 90 anos**. Com efeito, estes grupos etários foram responsáveis, em conjunto, por 1556 chamadas, ou seja, 71% do total dos contactos.

GRÁFICO XXXIV



Como tem sido constante ao longo dos anos, o número de chamadas realizadas pelo género feminino (1303 chamadas) foi bastante superior ao dos contactos efetuados pelo género masculino (739).

[Principais temáticas]

O quadro seguinte caracteriza o tipo de assuntos que motivaram o contacto com a linha no ano de 2021:

QUADRO 17

PRINCIPAIS QUESTÕES COLOCADAS

Questões	N.º de questões
Respostas sociais e serviços de Apoio (v.g., centros de dia, serviço apoio domiciliário, estrutura residencial para idosos, acolhimento familiar, teleassistência, estatuto do cuidador informal)	332
Saúde (v.g., RNCCI, taxas moderadoras, saúde em geral, transporte de doentes, ajudas técnicas, saúde mental)	397

Serviços públicos (v.g., IMT, IP, lojas de cidadão, serviços municipais, Autoridade Tributária); serviços públicos essenciais	161
COVID-19	242
Pensões	81
Outras questões (v.g., ruído, atendimento prioritário, burla, atribuição e verificação do grau de incapacidade)	211
Prestações sociais (complementos de dependência e solidário para idosos e outros subsídios relativos a idosos)	110
Ação social	79
Conflitos (familiares, de vizinhança, de consumo)	148
Atuação entidades (segurança social, IPSS, forças de segurança, autarquias)	127
Negligência de cuidados	53
Habitação	50
Contactos úteis	33
Isolamento ou solidão	30
Maus-tratos (na família, na instituição)	29
Violência doméstica	24
Regime do Maior Acompanhado	57
Outros direitos fundamentais (v.g., autodeterminação)	22
Informação jurídica (v.g., testamento vital, proteção jurídica, direito sucessório)	22
Informação sobre Provedor de Justiça / Linha do Cidadão Idoso	18
Abuso material e financeiro	27
Abandono	9

Os dois principais temas que determinaram o contacto com a Linha foram a **saúde** e as **respostas sociais**: no total, contabilizam 33% das chamadas. Em 2021, as questões da **saúde** (397) superaram pela primeira vez as questões relativas às **respostas sociais** (332), o que poderá ser explicado pelos problemas associados à pandemia e pelas dificuldades acrescidas no acesso aos serviços de saúde, bem como no esclarecimento das dúvidas relativas à vacinação. De todo o modo, são sempre muitos, e muito diversos, os assuntos abordados, tendo sido registadas questões sobre problemas relacionados com o funcionamento/ atendimento das unidades de saúde familiar e hospitais, prestação de cuidados de saúde primários, dificuldades na marcação de consultas de especialidade, acesso à rede nacional de cuidados continuados integrados (RNCCI), isenção de taxas moderadoras, transporte não urgente de doentes, demências e saúde mental, em geral.

Já as **respostas sociais** estão intrinsecamente ligadas à vulnerabilidade/dependência dos idosos e às necessidades de apoio de cariz institucional. Em algumas chamadas, estão em causa pedidos genéricos de informação sobre as respostas sociais disponíveis. Todavia, na maioria dos contactos, os queixosos transmitem as dificuldades sentidas para encontrarem respostas sociais, sobretudo quando está em causa a integração numa Estrutura Residencial

para Idosos (ERPI) com apoio da Segurança Social. Não só este problema é recorrente como existe a perceção de que até se tem agravado nos últimos anos. Para isso contribui, designadamente o progressivo envelhecimento da população portuguesa, mas igualmente escassez (face à procura) da resposta social de Estrutura Residencial para Idosos (ERPI) apoiada pela Segurança Social – ou escassez de outra resposta que tenha a suscetibilidade de conferir apoio efetivo à população mais velha fragilizada, que se encontre no respetivo domicílio e que tenha necessidades para além das que são abrangidas pelo Serviço de Apoio Domiciliário.

Também pela primeira vez se notou um decréscimo das questões referentes a **pensões** (81), situado na ordem dos 5% face ao ano anterior. Foi também recebido um número muito relevante de chamadas – 242, correspondendo a 11% da total da Linha – com relação direta com a pandemia. Identificamos no quadro seguinte as principais questões suscitadas:

QUADRO 18

QUESTÕES DIRETAMENTE RELACIONADAS COM A PANDEMIA

Questões
Encerramento dos centros de dia
Dificuldades no acesso aos serviços de saúde
Vacinação e certificado digital
Acesso às respostas sociais, designadamente às estruturas residenciais e ao apoio domiciliário
Dificuldade no contacto com diversos serviços públicos
Regras das Estruturas Residenciais para Idosos, nomeadamente quanto ao contacto dos familiares com os idosos institucionalizados e ao restabelecimento das visitas

À semelhança dos anos anteriores, continuam a ter relevância estatística os assuntos que se referem a situações de abuso contra os mais velhos, como a **negligência de cuidados**, os **maus-tratos**, a **violência doméstica**, o **abandono** e o **abuso material e financeiro**. No total, estes assuntos motivaram 142 chamadas (6,5%). Os agressores são em regra pessoas muito próximas dos idosos, integrando não raramente as respetivas famílias nucleares (em muitas situações são os próprios filhos e netos), apresentando frequentemente problemas de alcoolismo, de toxicodependência ou de saúde mental.

Relativamente à atuação, de **serviços públicos** e **entidades** diretamente relacionadas com prestação de apoio aos idosos recebemos um total de 288 chamadas, o que perfaz 13% do total. Aqui destacam-se problemas tão diversos como a dificuldade na renovação de cartão de cidadão ou carta de condução ou os problemas no acesso aos serviços da Segurança Social ou das autarquias locais. Na atuação das entidades que apoiam idosos está em causa, essencialmente, a atividade das instituições particulares de solidariedade social (IPSS), estruturas residenciais para idosos (ERPI), forças de segurança e, até, assistentes sociais.

Também as situações de conflitos originaram um número significativo de chamadas (148), sobressaindo os conflitos familiares. Em regra, são comunicadas discórdias entre os filhos, ou entre outros familiares, relativamente aos cuidados a prestar aos mais velhos ou a

situações de desrespeito do direito à autodeterminação dos idosos (22) e abuso material e financeiro (27).

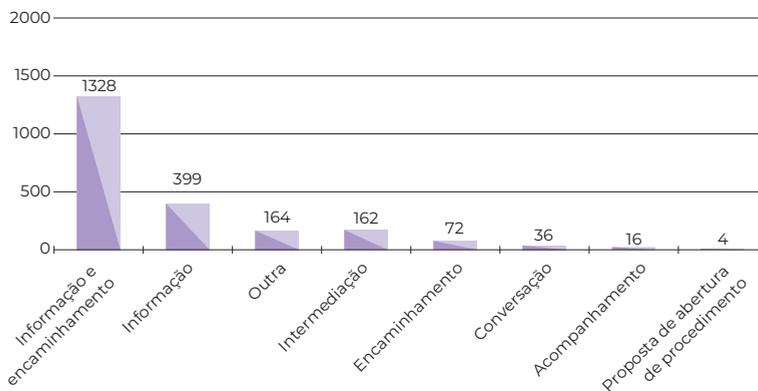
[Atuação da Linha]

A Linha do Cidadão Idoso desempenha a sua missão, na maioria das vezes, conjugando a prestação de informações com o encaminhando dos queixosos para as entidades competentes. Foi o que sucedeu em 1328 casos, que corresponderam a 60% das situações em que a intervenção da Linha foi solicitada. Em 399 situações (18%) a Linha prestou apenas as informações requeridas. Os casos de intermediação e acompanhamento de situações traduziram-se em 8% do total de chamadas. Assinale-se que esta atuação mais interventiva ocorre em situações (mais urgentes) em que se verifica a necessidade de fazer a sinalização do caso ao Instituto da Segurança Social, aos serviços de ação social das câmaras municipais ou das juntas de freguesia, às IPSS ou às unidades de cuidados de saúde primários.

Por fim, dá-se conta de que a atuação da Linha do Idoso deu diretamente origem à abertura de quatro processos, tendo a instrução passado a ser assegurada por uma das unidades temáticas da Assessoria. Foram situações em que não se conseguiu a resolução célere do problema e se concluiu que seriam necessárias outras diligências formais.

GRÁFICO XXXV

Atuação da Linha do Cidadão Idoso



Linha da Criança

No ano de 2021, a Linha da Criança registou 227 chamadas, 7,4% do total das chamadas do N-CID.

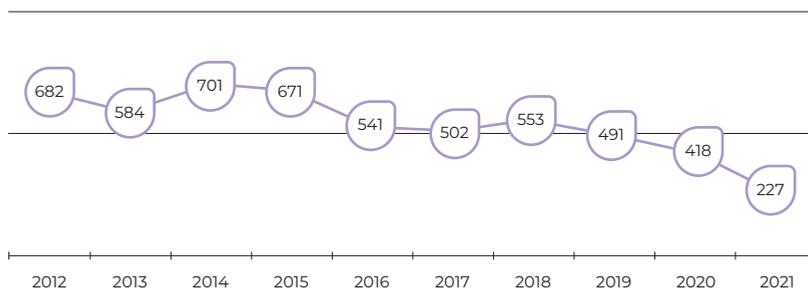
[Evolução e conhecimento da Linha]

Os números de chamadas recebidas consubstanciaram a maior diminuição da utilização da Linha nos últimos anos, representando uma quebra de 45,7% em relação ao ano anterior (de 418 para 227).

Nos último dez anos, e como se assinalou nos relatórios anuais, tem-se verificado uma descida relativamente constante nas solicitações dirigidas à Linha da Criança. Apenas em 2014 e em 2018 o número de chamadas foi maior do que no ano anterior e, em todos os restantes, aconteceu uma quebra. Já foram ensaiadas algumas explicações, parecendo que a mais plausível estará ligada à existência de inúmeras outras linhas – desde logo, as linhas das 310 Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ) já instaladas, mas também a Linha Crianças em Perigo (da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens), a Linha SOS Criança (do Instituto de Apoio à Criança) e as linhas da Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV), entre outras. Por outro lado, será igualmente relevante o próprio funcionamento das entidades de primeira linha em matéria de infância e juventude, nomeadamente escolas, serviços de saúde e segurança social, organizações não-governamentais e IPSS, cada vez mais preparadas e atentas para a deteção e sinalização de casos de crianças e jovens cuja segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento estejam em perigo. Por fim, não será irrelevante a preferência que, cada vez mais, é dada ao uso das redes sociais, mesmo para contactos com serviços do Estado.

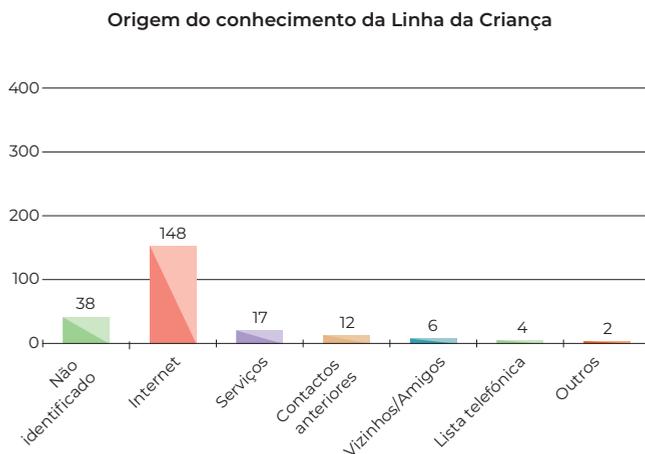
GRÁFICO XXXVI

Evolução do número de chamadas da Linha da Criança nos últimos 10 anos



A *internet* é o principal meio através do qual os interessados têm conhecimento da existência da Linha da Criança (em 148 situações).

GRÁFICO XXXVII

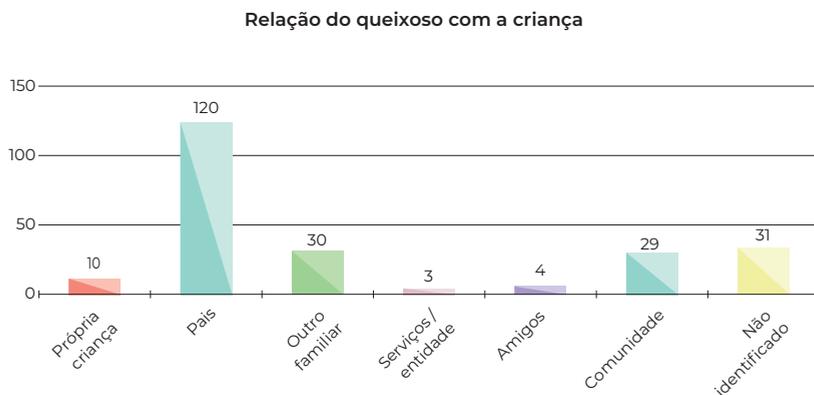


No que respeita ao ano de 2021 é relevante assinalar que houve um aumento do conhecimento da Linha da Criança através de **serviços** (17), nomeadamente da Segurança Social, que facultam o contacto da Linha aos queixosos, que, na grande maioria das situações, são os pais dos menores. Por vezes, os queixosos também referem que os contactos anteriores com a Linha foram a principal justificação para o novo pedido (12).

Já se mencionou que os **pais** das crianças são quem mais vezes comunica com a Linha da Criança (120). Por outro lado, evidenciando que a maioria dos contactos provém da própria família, o segundo grupo de referência é **outros familiares** (30), integrado sobretudo pelos tios, avôs e padrastos. De seguida, temos os **elementos da comunidade** (29), podendo assinalar-se que os temas tratados pela comunidade se referem, normalmente, a situações em que as crianças são vítimas de violência doméstica, negligência e exposição a consumos de drogas por parte dos progenitores.

Uma nota ainda para dar conta de que, em comparação com o ano anterior, houve um ligeiro aumento de crianças que reportaram situações de maus-tratos e problemas a nível escolar. Foram 10 crianças que entraram diretamente em contacto com a Linha.

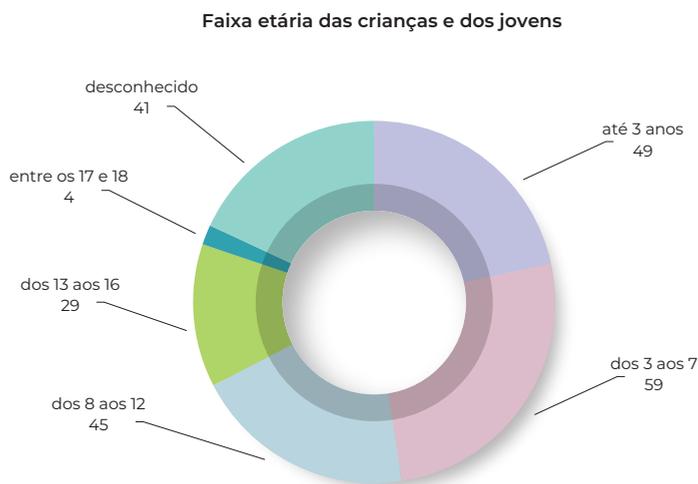
GRÁFICO XXXVIII



No que diz respeito à idade das crianças e jovens, verifica-se que as faixas etárias se reportam maioritariamente à primeira infância, ou seja, aos grupos **dos 3 aos 7 anos** (59), **até 3 anos** (49) e **dos 8 aos 12** (45).

As crianças a que se referiram os contactos eram predominantemente do sexo feminino (105), enquanto 82 chamadas foram feitas por – ou no interesse de – crianças do sexo masculino.

GRÁFICO XXXIX



[Principais temáticas]

O quadro seguinte indica as principais questões abordadas nas chamadas em 2021:

QUADRO 19

PRINCIPAIS QUESTÕES COLOCADAS	
Questões	N.º de questões
Exercício das responsabilidades parentais	42
Negligência e maus-tratos (físicos e psíquicos)	34
Atuação de outras entidades com competência em matéria de infância e juventude	24
Educação e problemas escolares	24
Outras questões	21
Cuidados de saúde	12
Prestações sociais	11
COVID-19	6
Exposição a comportamentos desviantes e a comportamentos de risco	6
Conflitos familiares e vizinhança	4
Exposição a violência doméstica	4
Carências económicas e familiares	4
Informação sobre o Provedor de Justiça/Linha da Criança	4
Abuso sexual	1

As questões relativas ao **exercício das responsabilidades parentais** foram, tal como em anos anteriores, o que motivou o maior número de chamadas recebidas (42), estando em causa, na maioria das vezes, problemas relacionados com o incumprimento do acordo de regulação. Neste quadro, o regime de visitas e férias, os pagamentos dos montantes acordados na prestação de alimentos, os impedimentos de contactos entre as crianças e um dos progenitores e, também, os conflitos entre os progenitores são as questões mais vezes suscitadas.

Os **maus-tratos** e a **negligência** surgem como o segundo motivo das chamadas. Foram 34 contactos que representaram 14,9% do total de solicitações. As situações sinalizadas ocorreram no seio familiar, com um dos progenitores ou na presença do mesmo. Também estes casos estão quase sempre relacionados com conflitos familiares, em regra em contexto de separação e/ou divórcio.

Fora do meio familiar, são os membros da comunidade/vizinhos que contactam a Linha da Criança para exporem situações de carência a nível de higiene, choro frequente ou suspeita de exposição a comportamentos de risco.

Nas solicitações sobre a **atuação de entidades com competência em matéria de infância e juventude** (24) foram assinalados atrasos ou discordância relativamente às respostas e decisões por parte de serviços da Segurança Social, de Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ) e de Equipas Multidisciplinares de Assessoria aos Tribunais (EMAT).

Também motivaram igual número de chamadas (24) os problemas relacionados com a **educação e problemas escolares**, que são muito variados, designadamente relacionados com situações de absentismo, reprovações, equipamentos, agressões, entre outras.

Em **outras questões** estão incluídos todos os assuntos que não podem ser integrados nas categorias predefinidas, como, por exemplo, pedidos de informação sobre registos e voluntariado.

A atuação da Linha da Criança faz-se, em regra, prestando informações e encaminhando os queixosos para as entidades de referência com competência para atuar no caso concreto (145 chamadas).

[Atuação da Linha]

GRÁFICO XL



Por vezes, a Linha limita-se a dar informações (26 chamadas). Contudo, pontualmente, é necessária uma intermediação facilitadora do contacto entre os queixosos e as entidades visadas, designadamente as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ), os estabelecimentos escolares e Equipas Multidisciplinares de Assessoria aos Tribunais (EMAT). Noutras situações, encaminham-se os queixosos para as entidades competentes (10 chamadas).

Linha do Cidadão com Deficiência

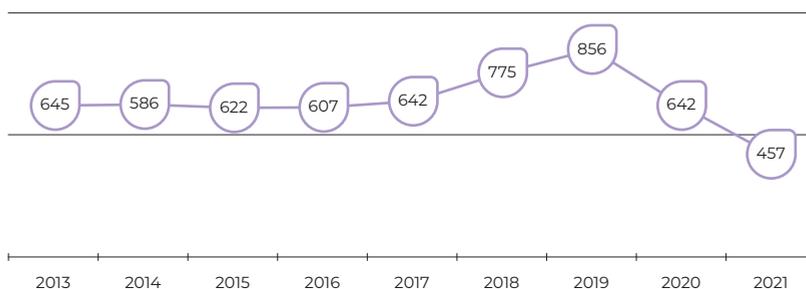
Em 2021, a Linha do Cidadão com Deficiência recebeu 457 chamadas, o que correspondeu a 16% do total do N-CID.

[Evolução e conhecimento da Linha]

Desde 2013, ano em que começou este serviço especializado do Provedor de Justiça, as chamadas recebidas variaram entre as 586 e as 856. Todavia, o número de contactos de 2021 foi o mais baixo de sempre (457).

GRÁFICO XLI

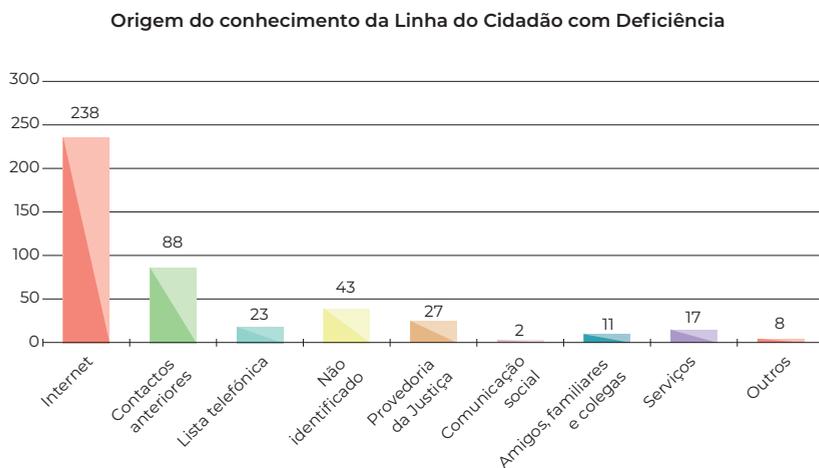
Evolução do número de chamadas da Linha do Cidadão com Deficiência desde 2013



Com efeito, o número de chamadas recebidas em 2021 consubstanciou um decréscimo de cerca de 28% relativamente ao ano anterior (menos 185 contactos) e de 47% comparativamente a 2019 (menos 399). Uma vez que esta acentuada quebra se verificou nos dois anos de pandemia, podemos encontrar nessa circunstância alguma explicação.

A *internet* continua a ser a principal fonte de conhecimento da existência da Linha do Cidadão com Deficiência, sendo referida em metade das chamadas (238 vezes). **Contactos anteriores** foram a segunda razão apontada (88).

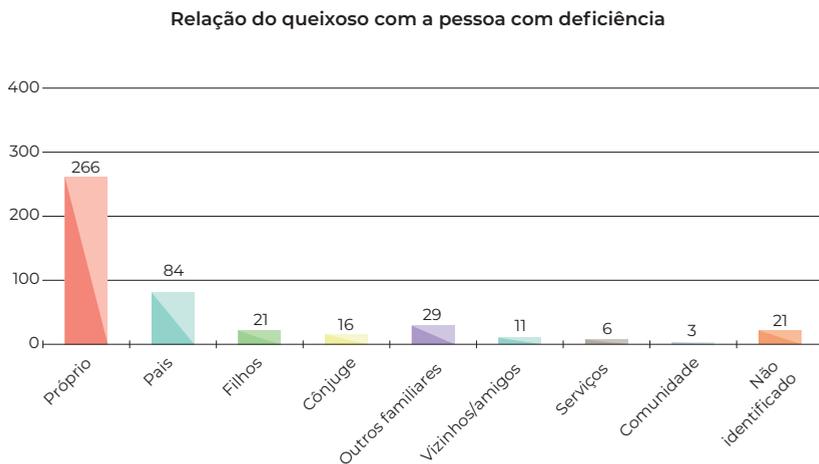
GRÁFICO XLII



[Perfil dos queixosos]

Por regra, são os próprios cidadãos com deficiência que contactam a Linha (266 chamadas), representando 58% das solicitações. Segue-se o núcleo familiar, particularmente os pais (84 chamadas), e filhos, cônjuge e outros familiares (total de 66 chamadas).

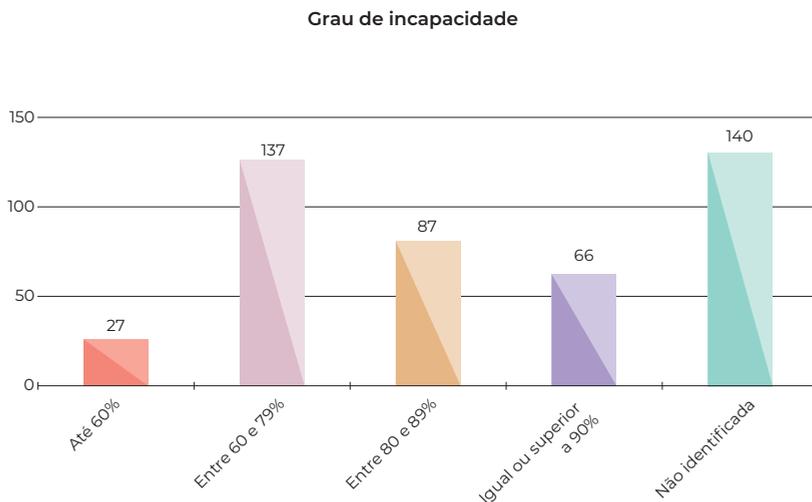
GRÁFICO XLIII



Tem sido acentuado nos relatórios anuais à Assembleia da República que a atuação do Provedor de Justiça no campo dos direitos das pessoas com deficiência se desenvolve de acordo com um modelo de direitos humanos, que, por razões essencialmente ligadas à reflexão crítica que o N-CID faz sobre a sua própria atividade, justificam que se procure conhecer o tipo de deficiência das pessoas que nos contactam. É neste contexto que se assinala que metade das chamadas (52%) se reporta a situações de deficiência orgânica, tendência também verificada nos dois últimos anos. Não será alheio o facto de entre as doenças orgânicas se incluírem os doentes oncológicos que motivaram um grande número de chamadas por causa da emissão dos certificados de incapacidade multiuso, como se verá adiante.

Quanto aos graus de incapacidade que suscitam o maior número de pedidos, a tendência dos anos anteriores não se alterou: predominam os queixosos com grau **entre 60% e 79%** (137 chamadas), seguindo-se **entre 80% e 89%** (87) e **igual ou superior a 90%** (66).

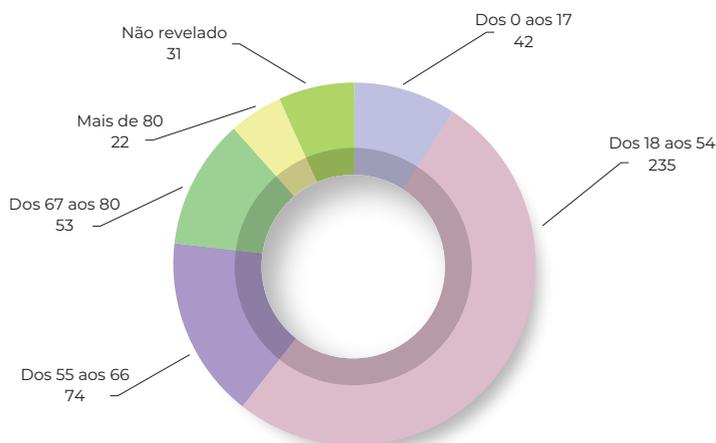
GRÁFICO XLIV



A principal faixa etária das pessoas com deficiência no interesse das quais os contactos foram estabelecidos foi o grupo **de 18 a 54 anos** (235 chamadas), seguido do grupo **de 55 a 66** (74) e por último do grupo **67-80 anos** (53). Nota-se que as chamadas relativas a este último grupo etário tiveram um aumento muito significativo (+75 %) comparativamente ao ano anterior, o que terá resultado das alterações aprovadas relativamente à emissão de atestados médicos de incapacidade multiuso para os doentes oncológicos (Lei n.º 14/2021 de 6 de abril) e da entrada em vigor das disposições sobre a entidade certificadora competente e sobre o processo certificador respeitante à comprovação da deficiência dos requerentes da Prestação Social para a Inclusão (Portaria n.º 230/2021 de 29 de outubro).

GRÁFICO XLV

Faixa etária dos cidadãos com deficiência



No universo das pessoas com deficiência que entraram em contacto com a Linha o número de chamadas de pessoas do sexo masculino (237) é superior face às que foram efetuadas por pessoas do sexo feminino (198).

[Principais temáticas]

QUADRO 20

PRINCIPAIS QUESTÕES COLOCADAS

Questões	N.º de questões
Prestações sociais (v.g, PSI, complemento por dependência, subsídio de assistência a 3.ª pessoa, bonificação por deficiência)	85
Outras questões	49
Reabilitação e cuidados de saúde física e mental	46
Atribuição e verificação de grau de incapacidade	40
Respostas sociais	34
Serviços públicos e serviços públicos essenciais	31
Produtos de apoio	25

COVID-19	20
Habitação	17
Pensões	15
Benefícios fiscais	15
Estatuto do cuidador informal	10
Mercado de trabalho (incluindo adaptação posto trabalho)	10
Estacionamento	9
Regimes especiais de aquisição de bens (imóveis e viaturas)	7
Legislação e obrigações familiares	7
Acessibilidades e mobilidade	6
Ação social	6
Conflitos (familiares, vizinhança, consumo)	6
Atendimento prioritário	6
Educação/formação profissional	5
Regime do maior acompanhado	3
Seguros	2
Discriminação e violação de direitos	2
Maus-tratos/negligência	2
Centros de referência	1

As **prestações sociais** continuam a ser o assunto mais abordado (85 chamadas). Dentro deste tema, 44 chamadas (ou seja, mais de metade dos contactos) foram relativas a dúvidas acerca da **prestação social para a inclusão**, designadamente atrasos na atribuição do apoio e na decisão dos recursos, e dúvidas quanto à fundamentação dos indeferimentos. Deve assinalar-se que, mesmo tendo sido confrontados com inúmeras questões sobre o acesso à Prestação Social para a Inclusão por jovens com deficiência, a maioria das queixas neste domínio foi apresentada por pensionistas de invalidez e cidadãos com mais de 55 anos de idade que viram a prestação ser indeferida por não cumprirem o requisito legal da idade. Esta circunstância suscitou inúmeras chamadas, designadamente por parte daqueles que, preenchendo os requisitos para o reconhecimento da incapacidade antes dos 55 anos, apenas obtiveram a certificação depois daquela idade.

Pese embora a diminuição do número de chamadas em geral, os temas **reabilitação e cuidados de saúde física e mental, atribuição e verificação de grau de incapacidade, serviços públicos e respostas sociais** tiveram um aumento relativamente a 2020. Pelo contrário, os temas **estacionamento, acessibilidades e mobilidade e regimes especiais de aquisição de bens (imóveis e viaturas)** motivaram um menor número de chamadas.

Não pode deixar de se relacionar estes números com a situação de pandemia, na medida em que, mesmo em número inferior ao do ano transato, a Linha do Cidadão com Deficiência continuou a receber contactos relacionados com a COVID-19. Assim, muitas das chamadas

sobre **cuidados de saúde física e mental** tiveram a ver com as dificuldades de contacto com unidades de saúde, designadamente para a obtenção de receitas, para marcação de consultas ou para o cancelamento/adiamento de diversos atos médicos. Outras chamadas abordaram questões relacionadas com a vacinação e com a emissão do certificado digital.

As 40 chamadas recebidas sobre a **atribuição e verificação de incapacidades** referiram-se essencialmente à matéria dos Atestados Médicos de Incapacidade Multiuso, em face dos significativos atrasos verificados na sua emissão ou revalidação – situação que ainda se agravou durante a pandemia (e que, aliás, motivou as tomadas de posição da Provedora de Justiça nas Recomendações n.º 3/B/2020 e n.º 6/B/2020¹⁵³), mas cujos efeitos se prolongaram durante o ano de 2021.

Também motivaram queixas o fecho e a reorganização de **serviços públicos**, ainda por causa da pandemia, designadamente os balcões da Segurança Social, os serviços de finanças e, naturalmente, os centros de saúde. Subsistiram os contactos por causa das visitas a pessoas em respostas residenciais, saídas dos utentes e, em geral, devido às medidas restritivas determinadas pela Direção-Geral da Saúde com implicações na vida das pessoas com deficiência. Importa referir, ainda, as 10 chamadas sobre o direito das pessoas com deficiência ao teletrabalho.

As 49 chamadas agrupadas em **outras questões** abrangem, naturalmente, assuntos muitos diversificados, como questões relativas a atrasos judiciais (designadamente na tramitação de processos relativos a maiores acompanhados), carência económica ou atuação de entidades várias, como entidades patronais públicas e privadas, ISS e IPSS.

[Atuação da Linha]

A principal atuação da Linha do Cidadão com Deficiência foi consubstanciada na prestação de informações e do encaminhamento dos queixosos, o que aconteceu em 87% dos casos.

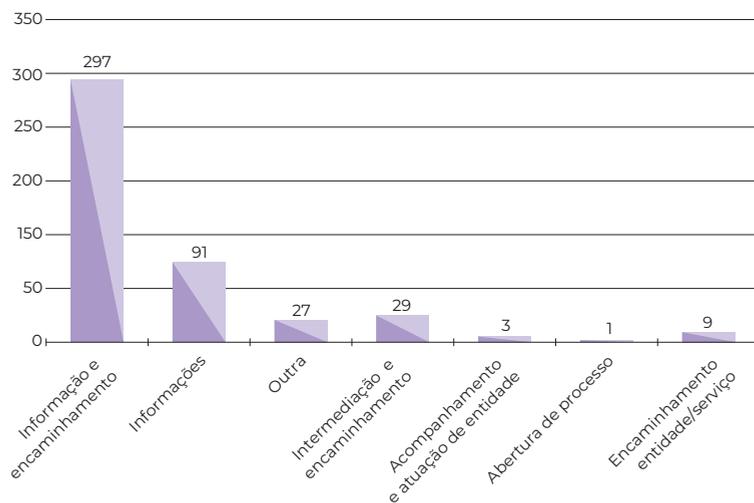
Em 7% das chamadas (32) foi necessária a realização de diligências acrescidas de apoio aos queixosos, designadamente por estarem em causa questões ligadas à saúde física e mental, a produtos de apoio e a respostas sociais. Nestas situações, houve necessidade de contactar, sobretudo, serviços das administrações regionais de saúde, centros de saúde, o Instituto da Segurança Social e IPSS com respostas sociais no âmbito da deficiência e incapacidade.

Propôs-se a abertura de processo formal – isto é, processo cuja instrução passou a ser assegurada por uma das unidades temáticas da Assessoria – para ser averiguado o problema de o ISS atribuir ao cartão de cuidador informal uma validade muito pequena, o que obriga a sucessivos pedidos de revalidação.

¹⁵³ A Recomendação n.º 3/B/2020 pode ser consultada em: https://www.provedor-jus.pt/documentos/Recomendacao_n_3_B_2020.pdf

GRÁFICO XLVI

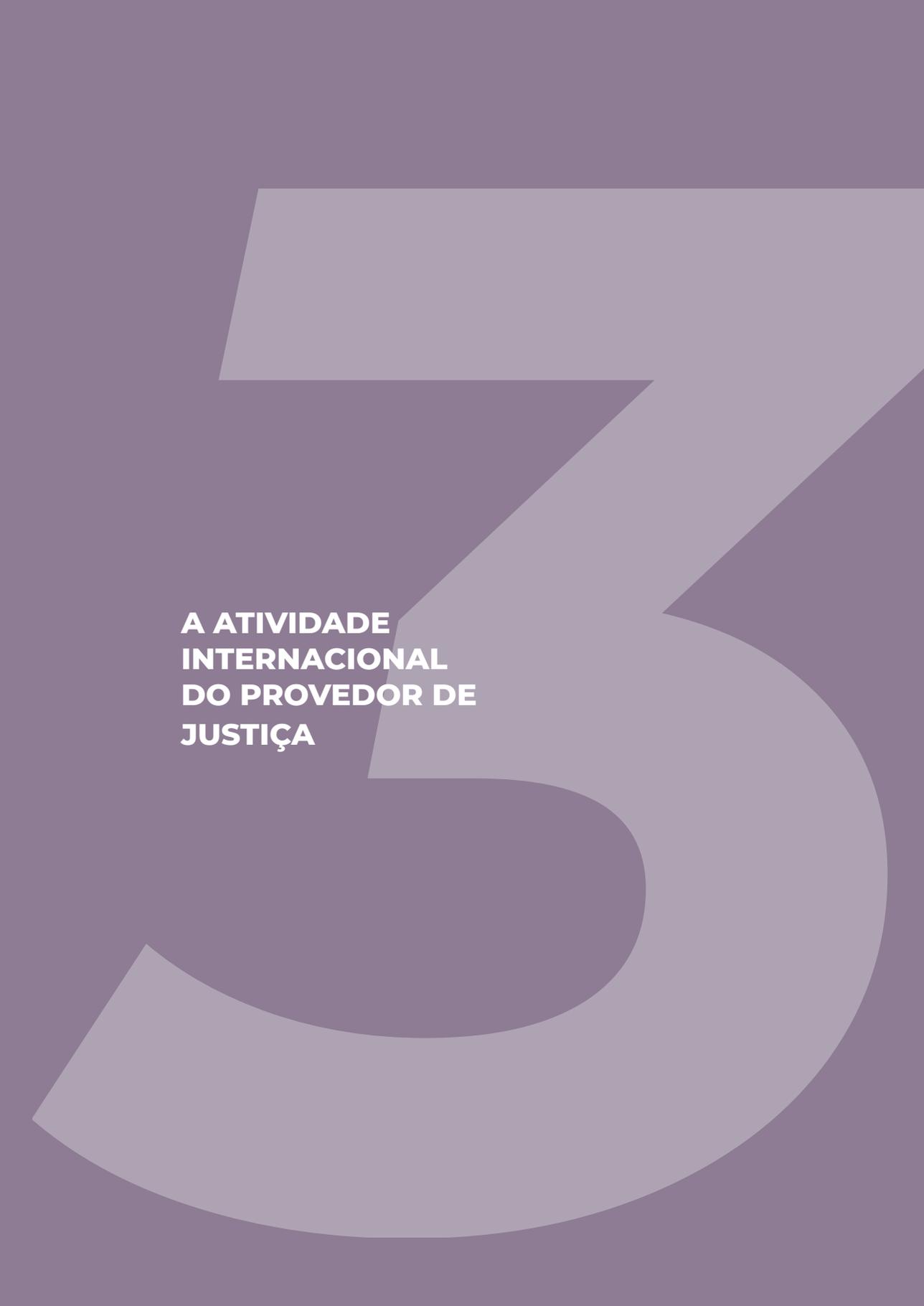
Atuação da Linha do Cidadão com Deficiência





**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**

Na defesa dos cidadãos

A large, stylized number '5' in a light purple color serves as the background for the page. The number is composed of several overlapping geometric shapes, including a horizontal bar at the top, a diagonal bar, and a large curved shape at the bottom.

**A ATIVIDADE
INTERNACIONAL
DO PROVIDOR DE
JUSTIÇA**

3. A atividade internacional do Provedor de Justiça

A evolução das competências do Provedor de Justiça reflete-se de forma evidente na atividade internacional da instituição. Esta estende-se a diferentes planos, desde a interação com os sistemas internacional e europeu de direitos humanos até à participação em organizações de carácter internacional que congregam instituições congéneres.

O Provedor de Justiça colabora com diversos organismos nacionais, quer no âmbito de procedimentos relativos ao cumprimento das obrigações internacionais do Estado Português, fornecendo informação relevante, quer participando na troca de experiências e boas práticas em diversos *fora*. Integra ainda a Comissão Nacional de Direitos Humanos, com o estatuto de observador.

Mantêm-se disponíveis no sítio institucional do Provedor de Justiça os mais relevantes relatórios e documentos preparados pela Provedora de Justiça no âmbito da sua atividade internacional.

3.1. Interação com os sistemas internacional e europeu de direitos humanos

O Provedor de Justiça é, desde 1999, instituição nacional de direitos humanos, acreditada pela *Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI)* com estatuto A, em conformidade com os Princípios de Paris das Nações Unidas, formalmente adotados pela Resolução n.º 48/134, de 20 de dezembro de 1993, da Assembleia Geral da ONU. A acreditação pela GANHRI confere às instituições nacionais de direitos humanos direitos especiais de participação em organizações internacionais e regionais.

Durante o ano de 2021, ainda em virtude da pandemia, no que se refere à monitorização das obrigações internacionais do Estado Português junto dos organismos internacionais, as oportunidades de colaboração foram mais limitadas, nomeadamente em virtude das alterações de calendário.

Em qualquer caso, destaca-se a audição no âmbito do grupo de trabalho para a 68.ª sessão do Comité sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais, onde o Provedor de Justiça teve ocasião de expor a sua visão sobre a implementação em Portugal do Pacto das Nações Unidas sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais, chamando a atenção do Comité para:

- i) o impacto em geral da pandemia nos grupos vulneráveis e a deterioração genérica das condições de vida em Portugal;
- ii) as questões relacionadas com o desemprego, a precariedade e a desigualdade de tratamento em função do sexo no mercado de trabalho;
- iii) as dificuldades sentidas a nível do sistema de segurança social, dos direitos das crianças, violência contra as mulheres e violência doméstica, no plano do direito à saúde, à

habitação condigna, e à situação das comunidades ciganas, agravadas pelo contexto pandémico; e
iv) por fim, também o impacto da pandemia no sector da cultura e dos direitos culturais.

Ainda há a referir a existência de um diálogo permanente e contínuo com diversas entidades internacionais, como peritos independentes, relatores especiais, grupos de trabalho, ou redes de instituições nacionais de direitos humanos, fornecendo informação sobre o grau de proteção dos direitos humanos em Portugal, via de regra através da resposta a questionários.

Destacam-se as seguintes colaborações:

a) No plano internacional

- Questionário do Relator Especial das Nações Unidas relativo à situação dos defensores de direitos humanos;
- Questionário sobre direitos humanos e alterações climáticas, relativos à Resolução do Conselho de Direitos Humanos 44/7, sobre o impacto das alterações climáticas nos direitos humanos das pessoas idosas;
- Questionário sobre direitos humanos e alterações climáticas, relativos à Resolução do Conselho de Direitos Humanos 47/24, sobre o impacto das alterações climáticas nas pessoas vulneráveis;
- Questionário do Alto Comissário para os Direitos Humanos das Nações Unidas acerca do acesso à informação detida por entidades públicas de forma a garantir a liberdade de expressão e opinião;
- Questionário da GANHRI sobre alterações climáticas e outros temas ambientais.

b) No plano europeu

- Participação na consulta promovida pela Rede Europeia de Provedores de Justiça (ENO) SI/6/2021/PL acerca do papel dos Provedores de Justiça na monitorização do Mecanismo de Recuperação e Resiliência;
- Participação no Inquérito Estratégico promovido pela Rede Europeia de Provedores de Justiça e o Provedor de Justiça Europeu acerca da forma como a Comissão Europeia monitoriza os fundos europeus utilizados para promover o direito à autonomização das pessoas com deficiência e dos idosos;
- Questionário-avaliação do trabalho desenvolvido pela Comissão de Veneza, no âmbito do Conselho da Europa;
- Contributo para o relatório da *European Network of National Human Rights Institutions* (ENNHRI) sobre o respeito pelos princípios do Estado de Direito ("*Rule of Law Report 2021*"); e
- Colaboração no âmbito do Grupo de Trabalho sobre Empresas e Direitos Humanos também no âmbito da *European Network of National Human Rights Institutions* (ENNHRI).

3.2. Participação em associações e redes internacionais de cooperação

a) Rede CPLP de Direitos Humanos

A Rede CPLP de Direitos Humanos é constituída pelas instituições nacionais de direitos humanos de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste e Portugal.

No ano de 2021, os membros da Rede CPLP de Direitos Humanos procuraram dinamizar os trabalhos da Rede, realizando uma reunião de trabalho destinada a partilhar experiências a respeito da pandemia COVID-19, em particular para fazer um ponto de situação sobre os temas prioritários de atuação em contexto de pandemia, bem como sobre os constrangimentos sentidos na respetiva capacidade de atuação.

Participaram no encontro a Provedora de Justiça de Portugal, o Provedor de Justiça de Angola, o Procurador Federal dos Direitos do Cidadão do Brasil, o Provedor de Justiça de Cabo Verde, a Presidente da Comissão Nacional para os Direitos Humanos e a Cidadania de Cabo Verde, a Senhora Presidente da Comissão Nacional dos Direitos Humanos da Guiné Bissau e o Provedor de Moçambique. Como observadores, estiveram ainda presentes o Presidente da Comissão Interministerial de Direitos Humanos de São Tomé e Príncipe, um representante da Comissão Nacional de Direitos Humanos de Moçambique e um representante da CPLP.

Ainda neste contexto, a Provedora de Justiça, na qualidade de Secretariado Executivo da Rede, manteve contactos com a CPLP, visando providenciar pelo lançamento do *site* autónomo da Rede CPLP de Direitos Humanos alojado na página eletrónica daquela organização.

b) *International Ombudsman Institute (IOI)*

O IOI é uma organização global que congrega 198 *Ombudsman*, de âmbito nacional e subnacional, de mais de 100 países. Esta instituição está subdividida em seis Direções Regionais – África, Ásia, Australásia e Pacífico, Europa, Caraíbas e América Latina e América do Norte – e centra a sua atividade no apoio aos seus membros, designadamente em matéria de formação, investigação e apoio a projetos regionais.

No âmbito do IOI, a Provedora de Justiça foi eleita membro da direção europeia e internacional.

Em 2021, tiveram lugar diversas reuniões de trabalho e atos eleitorais onde a Provedora de Justiça participou, destacando-se a reunião da Assembleia-Geral e as reuniões do Conselho de Diretores.

c) Provedor de Justiça Europeu e Rede Europeia de Provedores de Justiça (ENO)

Manteve-se a colaboração quer com o Provedor de Justiça Europeu, quer com a Rede Europeia de Provedores de Justiça, tendo sido dada resposta a várias questões relacionadas com o direito da União Europeia, bem como a pedidos de colaboração de instituições nacionais de Estados-Membros da União para resolução de problemas concretos envolvendo o funcionamento da administração.

Destaca-se aqui a participação na consulta promovida pela Rede Europeia acerca do papel dos Provedores de Justiça na monitorização do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e a participação no Inquérito Estratégico acerca da forma como a Comissão Europeia monitoriza os fundos europeus utilizados para promover o direito à autonomização das pessoas com deficiência e dos idosos.

Este último resultou na presença do Provedor de Justiça no *webinar* promovido pela Rede Europeia dedicado ao tema "*Institutional care, the use of EU funds and lessons from the pandemic*", o qual permitiu o debate e a partilha de experiências entre os Estados-Membros.

d) Federação Ibero-americana de *Ombudsman* (FIO)

O Provedor de Justiça é um dos membros fundadores da Federação Ibero-americana de *Ombudsman* (FIO), associação internacional criada em 1995, que tem por objetivos a cooperação, troca de experiências e a promoção, difusão e reforço da instituição do *Ombudsman* naquele espaço geográfico.

No ano que se relata, manteve-se a participação do Provedor de Justiça na Rede Mulheres da FIO, através da elaboração de estudos e relatórios, participação em reuniões, conferências e grupos de trabalho temáticos sobre os mais diversos temas, como, por exemplo, o grupo de trabalho sobre Empresas, Direitos Humanos e Atividade Mineira.

A XXVI reunião magna da FIO decorreu, em formato híbrido, entre 24 e 26 de novembro a partir da República Dominicana, tendo estado subordinada ao tema "Pandemia, boa administração e Direitos Humanos". O encontro permitiu que representantes de 22 países ibero-americanos analisassem e trocassem pontos de vista, com base nas suas experiências, sobre os impactos da pandemia, em particular junto dos que se encontram em situação especial de vulnerabilidade, como é o caso dos migrantes.

Neste âmbito, destaca-se, ainda, a participação da Provedora de Justiça na redação do capítulo sobre Portugal em livro promovido no âmbito da FIO sobre estados de emergência e pandemia de COVID-19.

e) Associação de *Ombudsman* do Mediterrâneo (AOM)

O Provedor de Justiça é também membro da Associação de *Ombudsman* do Mediterrâneo (AOM), criada em 2008. Esta organização tem por objetivo a promoção e a defesa da democracia, do Estado de Direito e da paz social no espaço do Mediterrâneo, assegurando o respeito pelas normas internacionais de direitos humanos.

Em 2021, a AOM promoveu o seu 11.º Encontro e Assembleia Geral, em Náuplia, em formato híbrido, subordinado ao tema “*Mediterranean: from the Sea that separates us to the Sea that unites us*”. A Provedora de Justiça de Portugal participou nos trabalhos, com uma intervenção na sessão sobre “*The Mediterranean energy sources: sustainability and fair use, meeting our needs*”.

f) Cooperação bilateral

Paralelamente, o Provedor de Justiça desenvolve ações de cooperação bilateral com diversos países. Em 2021, destaca-se neste contexto a celebração de dois protocolos de cooperação com dois Estados da Rede CPLP de Direitos Humanos.

A 25 de junho de 2021, os Provedores de Justiça de Portugal e de Cabo Verde assinaram, em Lisboa, um Protocolo de Cooperação. Por sua vez, a 12 de outubro de 2021, teve também lugar em Lisboa um encontro entre as Provedoras de Justiça de Portugal e de Angola, com vista à realização de uma reunião de trabalho e à assinatura de um Acordo de Cooperação entre as duas instituições.

Ambas as iniciativas têm por objetivo reforçar as condições de partilha de conhecimento, de boas práticas e de troca de experiências, bem como facilitar o acesso dos cidadãos às suas instituições, prevendo-se o desenvolvimento de ações conjuntas de capacitação e de intercâmbio, designadamente de técnicos especializados, de modo a melhor servir na promoção e na defesa de direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos dos cidadãos.

3.3. Visitas e participação em reuniões e grupos de trabalho internacionais

O Provedor de Justiça marcou presença em diversas reuniões de trabalho e outras iniciativas promovidas por organizações e redes internacionais de instituições nacionais de direitos humanos, instituições congéneres ou outras entidades estrangeiras, tendo como tópicos temas diversos de promoção dos direitos humanos, bem como a reflexão do papel das instituições nesta matéria. Destacam-se, em particular, as seguintes participações:

- Realização de reunião com a Comissão Europeia sobre o Relatório do Estado de Direito;
- Participação na Assembleia-Geral, Conferência Anual e Assembleia-Geral Extraordinária da Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (GANHRI);
- Participação na Assembleia Geral da Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (ENNHRI);
- Audiência com a delegação do Grupo de Peritos contra o Tráfico de Seres Humanos (GRETA) do Conselho da Europa, que supervisiona a implementação da Convenção do Conselho da Europa sobre a Ação contra o Tráfico de Seres Humanos nos países que ratificaram esta Convenção, com o objetivo de avaliar a implementação da referida Convenção em Portugal;
- Audiência com Grupo de Trabalho das Nações Unidas de Peritos sobre Pessoas Afrodescendentes (GTEPAD), com o objetivo de analisar a situação dos afrodescendentes no país, identificar eventuais problemas e fazer recomendações para a sua resolução.

A Provedora fez-se igualmente representar no Seminário “Revisão do Estatuto da Comissão Nacional para os Direitos Humanos da Guiné-Bissau”, financiado e coorganizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.



**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**

Na defesa dos cidadãos



GESTÃO DE RECURSOS

4. Gestão de recursos

Gestão administrativa e financeira

O orçamento de funcionamento da Provedoria de Justiça foi, no seu total global para o ano de 2021, de igual valor ao do ano anterior, como resumido no quadro seguinte.

QUADRO 21

ORÇAMENTO DE 2021	
Despesas correntes	€ 5 190 880,00
Despesas de investimento	€ 79 000,00
Total	€ 5 269 880,00

As despesas com o pessoal representaram, à semelhança de exercícios orçamentais anteriores, a maior parte das responsabilidades financeiras da Provedoria de Justiça. Os encargos com segurança, energia, limpeza e higiene, manutenção informática e comunicações corresponderam aos principais gastos com bens e serviços. As despesas de investimento deveram-se, principalmente, à necessidade, no quadro epidémico COVID-19, de aquisição de equipamentos informáticos em particular e, em geral, de substituição e renovação de ativos tangíveis.

Recursos Humanos

A Provedoria de Justiça tinha em 2021, ao seu serviço, o seguinte pessoal em funções, dividido pelas seguintes áreas de atuação, descritas no quadro *infra*.

QUADRO 22

PESSOAL EM FUNÇÕES	
Gabinete do Provedor de Justiça e dos Provedores-Adjuntos	13 ¹⁵⁴
Assessoria	45
Apoio Técnico e Administrativo	36
Linhas da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência	2

No tocante ao género, prevalece o feminino entre o grupo de colaboradores que exercem funções neste órgão do Estado, como se observa no quadro seguinte:

¹⁵⁴ Um dos elementos do Gabinete exerce funções especializadas no âmbito do N-CID.

QUADRO 23

GÉNERO	
Género masculino	24
Género feminino	72

No que respeita à faixa etária, a compreendida entre os 50 e os 54 anos de idade é a mais representativa, como também se observa no quadro abaixo.

QUADRO 24

FAIXA ETÁRIA							
25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	+60
0	1	6	13	14	33	20	9

Atentas as atribuições do Provedor de Justiça, o grau académico predominante continua a ser, em 2021, o da licenciatura em Direito, sendo a comissão de serviço, nos termos da legislação orgânica da Provedoria de Justiça, a relação jurídica de emprego público estatisticamente mais frequente entre o pessoal ao serviço.

Divisão de Informação e Relações Públicas (DIRP)

No que respeita ao atendimento presencial levado a cabo pela DIRP assistiu-se, comparativamente ao sucedido em 2020, a um decréscimo no número de cidadãos que recorreram a esta via. Assim, em 2021, foram realizados 273 atendimentos presenciais, dos quais 89 deram origem a apresentação de queixa, 85 foram alvo da prestação de informações sobre procedimentos em instrução, e os restantes 99 resultantes na prestação de outras informações, como se observa no quadro *infra*.

QUADRO 25

ATENDIMENTO PRESENCIAL (RELAÇÕES PÚBLICAS) - VARIAÇÃO 2020-2021				
Ano	Atendimento Presencial			
	Informação sobre Processos	Outras informações	Queixas novas	Total (P)
2020	167	108	157	432
2021	85	99	89	273
DIFERENCIAL	-49,1%	-8,3%	-43,3%	-36,8%

No que ao atendimento telefónico diz respeito, através do número geral e da Linha Azul, foram globalmente realizados 9091 atendimentos: 6346 resultaram na prestação de

informação sobre procedimentos em instrução, 2620 deram origem à prestação de outras informações e 125 redundaram na apresentação de queixa.

Registou-se, uma vez mais, um aumento global no número de atendimentos telefónicos, sendo que nos atendimentos relativos à Linha Geral se verificou um incremento de 22,2% e na Linha Azul de 6,6%.

QUADRO 26

ATENDIMENTO TELEFÓNICO (NÚMERO GERAL) VARIAÇÃO 2020-2021				
Ano	Atendimento Presencial			
	Informação sobre Processos	Outras informações	Queixas novas	Total (P)
2020	4573	1781	17	6371
2021	5973	1786	29	7788
DIFERENCIAL	30,6%	0,3%	70,5%	22,2%

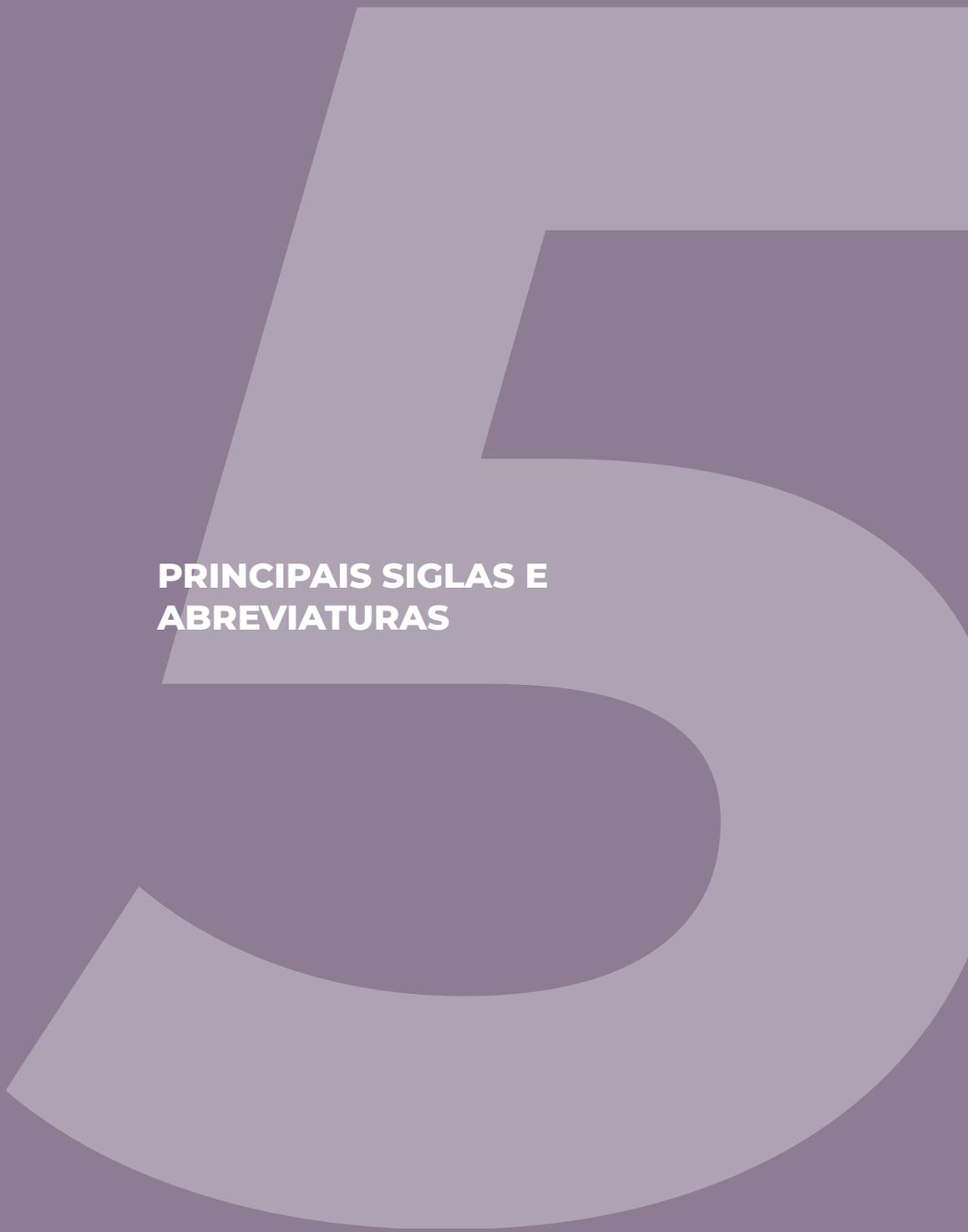
QUADRO 27

ATENDIMENTO TELEFÓNICO (LINHA AZUL) - VARIAÇÃO 2020-2021				
Ano	Atendimento Presencial			
	Informação sobre Processos	Outras informações	Queixas novas	Total (P)
2020	218	986	18	1222
2021	373	834	96	1303
DIFERENCIAL	71,1%	-15,4%	433,3%	6,6%

Os temas mais abordados nos atendimentos foram Prestações Sociais (1221), Pensões (969), Carreiras (519) e Ordenamento do Território (426).

Especificamente no tocante aos cidadãos reclusos, cujos contactos telefónicos atingiram as 1200 chamadas, as questões colocadas são sobretudo quanto a Transferências (157); de Saúde (155); Questões Jurídicas (95) e de Integridade Física e Psicológica (68).

Já os atendimentos efetuados através da Linha Azul totalizaram 1099 chamadas. Dessas, 95 deram origem a abertura de queixas novas, 315 foram pedidos de informação sobre procedimentos, sendo as restantes 689 pedidos de outras informações.

A large, stylized number '5' in a light purple color serves as the background for the page. The number is composed of several overlapping geometric shapes, creating a layered effect. The top horizontal bar is the lightest shade, while the vertical stem and the bottom curve are darker shades of purple.

PRINCIPAIS SIGLAS E ABREVIATURAS

5. Principais siglas e abreviaturas

ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.
AERT	Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores
AGERE	Empresa de Águas, Efluentes e Resíduos de Braga, E.M.
AMIM	Atestado Médico de Incapacidade Multiuso
ANACOM	Autoridade Nacional de Comunicações
AOM	Associação de <i>Ombudsman</i> do Mediterrâneo
BD	Bonificação por Deficiência
CGA	Caixa Geral de Aposentações, I.P.
CIRE	Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas
CITE	Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego
CNP	Centro Nacional de Pensões
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSI	Complemento Social para Idosos
DGAEP	Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
DGEG	Direção-Geral de Energia e Geologia
DPRP	Departamento de Proteção contra Riscos Profissionais
DRAPMA	Direção Regional da Administração Pública e da Modernidade Administrativa
DSIRS	Direção de Serviços do Imposto sobre o Rendimento
DSIVA	Direção de Serviços do Imposto sobre o Valor Acrescentado
DSRI	Direção de Serviços das Relações Internacionais (da AT)
ECI	Estatuto do Cuidador Informal
EEM	Empresa de Eletricidade da Madeira
EMAT	Equipa Multidisciplinar de Assessoria aos Tribunais
EMEL	Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento, E.M.S.A
ENI	Empresário em Nome Individual

ENNHRI	<i>European Network of National Human Rights Institutions</i>
ERPI	Estrutura Residencial para Idosos
FAGAR	Faro, Gestão de Águas e Resíduos, E.M.
FGVT	Fundo de Garantia de Viagens e Turismo
FIO	Federação Ibero-americana de <i>Ombudsman</i>
GANHRI	<i>Global Alliance of National Human Rights Institutions</i>
GEPAC	Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais
GRETA	Grupo de Peritos contra o Tráfico de Seres Humanos
GTEPAD	Grupo de Trabalho das Nações Unidas de Peritos sobre Pessoas Afrodescendentes
IAPMEI	Agência para a Competitividade e Inovação
ICNF	Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas
IGAS	Inspeção-Geral das Atividades em Saúde
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
IMPIC	Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção
IMT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes
IOI	<i>International Ombudsman Institute</i>
IPDJ	Instituto Português do Desporto e da Juventude
IRN	Instituto dos Registos e do Notariado
ISS	Instituto da Segurança Social, I.P.
ISV	Imposto Sobre Veículos
LEOAL	Lei que regula a Eleição dos Titulares dos Órgãos das Autarquias Locais
N-CID	Núcleo da Criança, do Cidadão Idoso e da Pessoa com Deficiência
OSAE	Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução
PA	Produto de Apoio
PEF	Processo de Execução Fiscal
PREVPAP	Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública

PSI	Prestação Social para a Inclusão
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
RNCCI	Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados
SAPA	Sistema de Atribuição de Produtos de Apoio
SEE	Subsídio de Educação Especial
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SESS	Secretário de Estado da Segurança Social
SIAC	Sistema de Informação de Animais de Companhia
SIMAR	Serviços Intermunicipalizados de Águas e Resíduos de Loures/ Odivelas
SISS	Sistema de Informação da Segurança Social
SPE	Secção de Processo Executivo (da Segurança Social)
SPU	Serviço Postal Universal
SVIT	Serviços de Verificação de Incapacidades Temporárias
TP	Turismo de Portugal







