



PROVEDOR DE JUSTIÇA

# PROVEDOR DE JUSTIÇA

INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

RELATÓRIO À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**2023**





PROVEDOR DE JUSTIÇA

# PROVEDOR DE JUSTIÇA

INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

RELATÓRIO À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**2023**

## **Relatório à Assembleia da República – 2023**

Edição: Provedor de Justiça

Revisão: Divisão de Biblioteca, Documentação  
e Arquivo

Design: Luís Borges | Nastintas

Fotografia: Gerardo Santos / Global Imagens

Tiragem: 260 exemplares

Depósito legal: 93089/95

ISSN: 0872-9263

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

Tel.: 213 926 600

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

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



PROVEDOR DE JUSTIÇA

Em cumprimento do disposto no artigo 23.º do Estatuto do Provedor de Justiça, tenho a honra de apresentar à Assembleia da República o Relatório Anual de Atividades relativo ao ano de 2023.



# ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>I. APRECIÇÃO DE QUEIXAS</b> .....	<b>17</b>
<b>PROBLEMAS GERAIS</b> .....	<b>19</b>
<b>1. FALHAS NA EXECUÇÃO DA LEI</b> .....	<b>23</b>
1.1. Falhas na execução da lei – <i>o problema</i> .....	23
1.2. Falhas na execução da lei – <i>exemplos selecionados</i> .....	26
<i>a) Grupos especialmente vulneráveis</i> .....	26
<i>b) Fiscalidade</i> .....	28
<i>c) Acidentes nas autoestradas</i> .....	30
<i>d) Segurança Social</i> .....	31
<i>e) Seguros obrigatórios</i> .....	31
<b>2. ALERTAS À TRANSIÇÃO DIGITAL</b> .....	<b>35</b>
2.1. Sistemas digitais atentos aos cidadãos.....	36
2.2. Garantir alternativas ao acesso digital.....	39
2.3. Sistemas informáticos mais flexíveis.....	42
2.4. Corresponder às expectativas.....	46
<b>ANÁLISE POR TEMAS</b> .....	<b>49</b>
<b>1. AMBIENTE E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO</b> .....	<b>51</b>
1.1. Gestão de combustível – incêndios.....	51
1.2. Bem-estar animal e fruição do espaço público.....	53
<b>2. CIDADANIA</b> .....	<b>54</b>
2.1. Maternidade e paternidade.....	54
2.2. Deficiência.....	60
2.3. Procedimentos fúnebres.....	62
<b>3. CIDADÃOS ESTRANGEIROS EM PORTUGAL</b> .....	<b>65</b>
3.1. Processo de transição SEF-AIMA.....	65
3.2. Autorização de residência CPLP.....	66
3.3. Proteção internacional.....	67
<b>4. ECONOMIA E CONSUMO</b> .....	<b>69</b>
4.1. Entidades de regulação, supervisão e fiscalização.....	69
4.2. Viagens e turismo.....	70

<b>5. EDUCAÇÃO E CULTURA</b> .....	72
5.1. Acesso ao ensino superior.....	72
5.2. Escolaridade obrigatória.....	73
5.3. Manuais escolares.....	74
<b>6. FISCALIDADE</b> .....	76
6.1. Informação fiscal e a sua utilização para fins diversos.....	76
6.2. Portagens eletrónicas.....	77
<b>7. HABITAÇÃO E URBANISMO</b> .....	80
7.1. Apoios <i>extraordinários</i> à habitação.....	80
7.2. Habitação – grupos especialmente vulneráveis.....	82
7.3. Dispersão nos programas de apoio à habitação.....	82
7.4. Urbanismo – acessibilidades.....	84
<b>8. JUSTIÇA E SEGURANÇA INTERNA</b> .....	85
8.1. Custódia policial prévia ao ingresso no sistema prisional.....	85
8.2. Controlo de fronteiras – acompanhamento especializado em casos relativos a crianças.....	86
8.3. Cobrança de taxas indevidas pelas forças de segurança.....	87
8.4. Segurança e prevenção rodoviária.....	88
<b>9. LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO E ACESSO A PROFISSÃO</b> .....	91
<b>10. SAÚDE</b> .....	93
10.1. Reforço da capacidade do Serviço Nacional de Saúde.....	93
10.2. Acesso à saúde nas regiões autónomas e articulação com o continente.....	93
<b>11. SEGURANÇA SOCIAL</b> .....	95
11.1. Desvios na convergência dos regimes de segurança social.....	95
11.2. Complexidade e obscuridade no cálculo das pensões.....	97
<b>12. SISTEMA PRISIONAL E REINserÇÃO SOCIAL</b> .....	101
12.1. Condições condignas.....	101
12.2. Ocupação – acesso ao ensino.....	104
<b>13. TRABALHO</b> .....	105
13.1. Conciliação do trabalho com a vida familiar.....	105
13.2. Pensões por acidente ou doença profissional: pagamento em capital.....	106

<b>O PROVIDOR DE JUSTIÇA E O TRIBUNAL CONSTITUCIONAL</b> .....	<b>109</b>
1. O SISTEMA PORTUGUÊS DE CONTROLO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS – ARQUITETURA GERAL.....	111
2. O ANO DE 2023.....	113
3. JURISPRUDÊNCIA RECENTE DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL E ARQUITETURA GERAL DO SISTEMA.....	117
<b>II. INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS: ATIVIDADE NOS PLANOS NACIONAL E INTERNACIONAL</b> .....	<b>123</b>
1. INTRODUÇÃO.....	127
2. SISTEMA INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS.....	129
3. ASSOCIAÇÕES E REDES INTERNACIONAIS DE INDH.....	131
3.1. Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos.....	131
3.2. Instituto Internacional de <i>Ombudsman</i> .....	131
3.3. Rede CPLP de Direitos Humanos.....	132
3.4. Federação Iberoamericana de <i>Ombudsperson</i> .....	133
3.5. Aliança de Direitos Digitais de INDH.....	134
4. SISTEMA REGIONAL DE DIREITOS HUMANOS.....	135
4.1. Conselho da Europa.....	135
4.2. União Europeia.....	136
4.3. Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia.....	136
4.4. Colaboração com redes de INDH e <i>Ombuds Institutions</i> .....	137
4.4.1. ENNHRI.....	138
4.4.2. <i>European Network of Ombudsmen</i> .....	138
4.4.3. <i>International Outreach Community of Practice</i> .....	138
4.5. Colaboração com instituições congéneres e outras entidades.....	139
5. ATIVIDADES DE ÂMBITO NACIONAL.....	140
5.1. Interação com entidades nacionais.....	140
5.2. Promoção e divulgação dos direitos humanos.....	141
<b>III. INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA</b> .....	<b>145</b>
A PROVIDORIA EM 2023 – ALGUNS NÚMEROS.....	147
1. SOLICITAÇÕES AO PROVIDOR DE JUSTIÇA.....	149
2. TRATAMENTO DAS QUEIXAS.....	157
3. TEMAS ANALISADOS.....	165
<b>IV. PRINCIPAIS SIGLAS E ABREVIATURAS</b> .....	<b>173</b>



# INTRODUÇÃO





1. Durante o ano de 2023, a Provedoria de Justiça recebeu 10 641 queixas, no total de 15 711 solicitações que lhe foram dirigidas. Perante estes dados, é natural que o relatório da atividade anual da instituição, a apresentar à Assembleia da República nos termos do disposto pelo Estatuto do Provedor, não pretenda ser a descrição exata de tudo quanto se foi fazendo ao longo dos últimos doze meses. Por isso, e por não ser possível a reprodução integral de "factos" que para além de incidirem sobre os mais diversos temas ultrapassam a dezena do milhar, procurou-se que a organização do relatório obedecesse apenas a duas ideias fundamentais.

A primeira tem que ver com a amplitude do mandato que é hoje conferido ao Provedor de Justiça.

Para além da função, que constitucionalmente lhe é atribuída, de ser o órgão ao qual cabe apreciar, "sem poder decisório", as queixas que lhe sejam apresentadas por cidadãos quanto a "ações e omissões dos poderes públicos" (artigo 23.º da Constituição), o *Ombudsman* de Portugal é hoje, ainda, sede do Mecanismo Nacional de Prevenção contra a Tortura e Instituição Nacional de Direitos Humanos. Como se sabe, estas duas últimas dimensões do seu mandato têm como fonte não o Direito interno mas o Direito Internacional. A instituição, em Portugal, de um Mecanismo Nacional de Prevenção resultou de uma obrigação assumida pela República ao ratificar o Protocolo Facultativo da Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes – e de uma decisão do Governo português de confiar essa instituição ao Provedor de Justiça – e a qualificação deste último como Instituição Nacional de Direitos Humanos resultou, por seu turno, de decisão tomada pelos órgãos para o efeito competentes nos termos do Direito Internacional aplicável.

A lei obriga a que a atuação do Provedor de Justiça enquanto Mecanismo Nacional de Prevenção seja objeto de relatório próprio, a apresentar autonomamente à Assembleia da República (artigo 23.º, n.º 2, do Estatuto do Provedor). O facto, porém, não pode fazer esquecer o essencial. O Mecanismo é parte integrante da Provedoria de Justiça. A legitimidade da sua ação decorre da legitimidade do próprio *Ombudsman*, que define, também neste domínio, a política geral que deve ser seguida, sendo por ela responsável. De todo o modo, e porque a referência a esta específica dimensão da ação da Provedoria se deve fazer, segundo a lei, "à parte", não consta ela do presente relatório. Mas já a ação da Provedoria enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos tem aqui o relevo que naturalmente lhe

cabe, assim se concretizando a primeira ideia a que obedeceu a organização do "relato": a de sublinhar a amplitude do mandato que é hoje conferido ao órgão previsto pelo artigo 23.º da Constituição.



**2.** "Amplitude" não equivale, porém, a "descentramento". As funções que por força do Direito Internacional foram sendo conferidas ao *Ombudsman* não podem fazer esquecer que o centro do seu mandato se situa, ainda e sempre, no cumprimento da função primacial que em 1976 lhe foi confiada. Esta é a segunda ideia que norteou a organização do relatório, e é ela que explica que, em larguíssima medida, as matérias que nele são tratadas digam respeito à "atividade" de *apreciação de queixas*, atribuída pela Constituição ao Provedor de Justiça para que, por esta via, se possam "prevenir e reparar injustiças".

Uma parte apreciável destas queixas diz respeito ao modo de funcionamento do nosso sistema de justiça constitucional. Todos os anos chegam à Provedoria inúmeros pedidos para que, nos termos previstos pelo artigo 281.º da Constituição, se requeira ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade de certas normas legais ou regulamentares. Este facto importa, não apenas pelo número das pretensões que neste sentido nos são dirigidas, mas também (e sobretudo) pelo seu significado. Quem, individualmente ou em grupo, a nós recorre, alertando para a eventual inconstitucionalidade de decisões tomadas pelo legislador ordinário, pratica um *gesto de cidadania* que em caso algum pode ser desconsiderado. Por isso, na parte do relatório dedicada à "atividade" de *apreciação de queixas* merece destaque, em capítulo próprio, o resumo da ação do Provedor junto do Tribunal Constitucional.

Para além deste capítulo, especialmente incidente sobre o modo de funcionamento do nosso sistema de justiça constitucional, a matéria geral de *apreciação de queixas* conta com mais dois. O primeiro tem um título porventura enigmático: "Problemas Gerais". O segundo intitula-se, de forma não menos enigmática, "Análise por Temas". Tanto um como outro merecem explicação.



**3.** A Administração Pública, na sua aceção mais ampla, é o *poder público* que é visado pelas queixas a que se referem estes capítulos do relatório que acabámos de mencionar. Diz a Constituição que o Provedor de Justiça serve para apreciar queixas que lhe sejam apresentadas pelos cidadãos por ações ou omissões dos *poderes públicos*. No entanto, é claro que esta expressão [*poderes públicos*] não pode ser interpretada à letra, no sentido de reunir todos os órgãos aos quais é atribuído o exercício de todas as funções do Estado. Por um lado, exclui-se naturalmente do seu âmbito de aplicação o poder judicial. O Provedor de Justiça não recebe queixas que tenham como "entidades visadas" os tribunais porque não discute com os juízes o modo pelo qual estes últimos exercem a função de "administrar a justiça em nome do povo". Uma vez que o exercício desta função é em princípio reserva dos Tribunais (artigo 202.º da Constituição), torna-se claro que os atos concretos em que tal exercício se traduza não podem ser objeto de queixa dirigida ao Provedor de Justiça, órgão do Estado que (não obstante o equívoco do nome) se situa fora do sistema judicial. Assim, e excluído do âmbito do conceito de *poderes*

*públicos* o poder dos Tribunais, restam, dentro desse âmbito, o poder do legislador e os poderes da Administração Pública. Em Estado democrático, o primeiro existe para tomar as decisões políticas que sejam legitimadas pela soberania popular; por isso, é natural que em relação a ele seja também limitada a ação do *Ombudsman*. Caber-lhe-á, neste domínio, recorrer ao Tribunal Constitucional sempre que entender que as decisões do legislador infringem a lei fundamental, como lhe caberá *recomendar*, em situações outras que não as de eventual invalidade da lei, alterações ao teor do já decidido. Diversamente, já os poderes exercidos pelas diversas autoridades que compõem a Administração Pública se situam sempre no âmago da função fiscalizadora e inspetiva que é conferida ao Provedor.

Esta conclusão não é apenas *teórica*. Fundada, em Direito comparado, na longa tradição do *Ombudsman* enquanto instituição de controlo do poder executivo, é ela também válida não só para a interpretação do Direito português quanto para a avaliação da sua *prática*: a "atividade" do Provedor de Justiça reconduz-se em larga medida à apreciação de queixas e estas são, ainda em mais larga medida, dirigidas não contra o legislador mas contra a administração.

No entanto, ao recebê-las, o Provedor não se converte em tribunal. Não lhe cabe apenas resolver os casos concretos que lhe sejam colocados porque lhe não cabe agir como se fosse sua a função, a que se refere o artigo 202.º da Constituição, de "administrar a justiça em nome do povo". O seu múnus é outro: cabe-lhe receber as queixas dos cidadãos para, a partir delas, ser capaz de informar o poder político quanto a problemas persistentes de *má administração* do Estado.

É precisamente por isso que os capítulos do relatório que resumem a "atividade" da instituição quanto à apreciação de queixas apresentadas contra ações ou omissões da Administração se intitulam "Problemas Gerais" e "Análise por Temas". O que aqui se procurou fazer não foi apenas o resumo de uma ação que, por ser muito extensa, nunca poderia vir a ser factualmente reproduzida; mais do que isso, pretendeu-se usar toda a "matéria prima" que as queixas trouxeram para assim poder contribuir para a possível identificação de problemas persistentes da Administração portuguesa.

No relatório relativo ao ano passado, onde foi já seguida esta orientação, identificaram-se três problemas subjacentes a muitas das queixas que tinham sido ao longo desse ano recebidas: a morosidade dos processos de decisão administrativa; a dificuldade de articulação entre diferentes serviços públicos intervenientes no mesmo processo de decisão; a deficiente comunicação das autoridades administrativas nas suas relações com os administrados. Este ano, seguindo metodologia semelhante, identificamos dois "problemas gerais": as *falhas na execução da lei*, por um lado, e os problemas decorrentes da chamada *transição digital*, por outro.

No quadro de mais de uma dezena de milhar de queixas relativas a ações [ou omissões] lesivas da Administração, a diversidade de *temas* tratados é tal que torna inabarcável qualquer índice exaustivo de matérias. Por isso, o capítulo relativo à "Análise por Temas" abandona a inatingível ambição de *tudo* relatar para fazer uma seleção dos mais significativos problemas que, percorrendo as diferentes áreas do agir administrativo, foram sendo, ao longo do ano, tratados. Tanto neste capítulo quanto no relativo aos "Problemas Gerais" se seguiu o mesmo critério: primeiro sumaria-se, em abstrato, a questão; depois, ilustra-se o que se resumiu pela referência aos casos concretos que nos chegaram.



4. Apenas mais uma curta informação quanto à "atividade" da Provedoria relativa ao ano de 2023. A preocupação, referida no número anterior, de ordenar a "matéria prima" trazida pelas queixas dos cidadãos de modo a, com ela, se identificarem problemas relevantes da administração estadual, levou ainda a que nos últimos doze meses se tivessem publicado vários relatórios sectoriais, que resultaram de estudos sobre aquelas áreas específicas do agir administrativo que se iam mostrando, pelas mais diferentes razões, problemáticas.

Assim, em maio foi divulgado o *relatório sobre medidas de mitigação da inflação*; ainda no mesmo mês, o *relatório temático sobre a Polícia de Segurança Pública*; em julho, o estudo intitulado *monitorização da atividade e do processo de extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*. Todos estão disponíveis no *site* da instituição e todos serviram o propósito de base a que acima nos referimos. À exceção do mencionado em segundo lugar, que incidiu sobre *condições de detenção* – e que foi realizado pelo Mecanismo Nacional de Prevenção com base em informações recolhidas pelas visitas efetuadas – foram os outros dois motivados pelo elevado número de queixas que os respetivos temas geravam: num caso, as dificuldades de execução prática que rodearam as diferentes medidas à altura adoptadas pelo Governo para *mitigar* os efeitos da inflação; no outro, as muito conspíquas queixas apresentadas por estrangeiros quanto à demora dos procedimentos administrativos de regularização da sua estada em território nacional.

Do mesmo modo, por causa do número e do teor das queixas recebidas, foram ainda em 2023 efetuadas as visitas inspetivas a serviços públicos em território continental que redundariam no *relatório sobre o atendimento ao cidadão nos serviços públicos*, publicado e divulgado já em fevereiro de 2024.

Maria Lúcia Amaral

**Maria Lúcia Amaral**

*Provedora de Justiça*

# APRECIÇÃO DE QUEIXAS

I



## **PROBLEMAS GERAIS |**

- 1. FALHAS NA EXECUÇÃO DA LEI**
- 2. ALERTAS À TRANSIÇÃO DIGITAL**



## PROBLEMAS GERAIS |

No Relatório de atividades de 2022 inaugurou-se um segmento destinado a dar conta de problemas constatados pela atividade do Provedor de Justiça que, *transversal e reiteradamente*, afetam a atuação da Administração Pública. Naquela primeira apresentação, a escolha recaiu, pelo seu destaque, sobre a *morosidade*, a *falta de articulação entre serviços públicos* e a *má comunicação com os cidadãos*; foram selecionados alguns dos mais impressionantes exemplos com que, em cada um destes campos, se deparou.

O presente Relatório prossegue esta enunciação, identificando-se outros *problemas gerais*. A morosidade, deficiente articulação e fraca comunicação mantiveram relevo no contexto das queixas recebidas, continuando naturalmente a ser acompanhadas pela Provedoria de Justiça. Por exemplo, em matéria de *morosidade*, o pagamento do valor correspondente à atualização extraordinária das pensões de sobrevivência pela **Caixa Geral de Aposentações (CGA)**, previsto desde 2017, permanece por cumprir até à presente data<sup>1</sup>; a *dificuldade de articulação* entre serviços constatou-se em matérias tão diversas como sejam a garantia dos direitos dos cidadãos estrangeiros, por um lado, e a relação entre municípios e freguesias no campo da higiene urbana, por outro.

**Em 21% do total de queixas recebidas no ano de 2023, estava em causa a morosidade do serviço público.**

Foram também recebidas queixas que consubstanciam *novas manifestações* dos problemas gerais analisados no Relatório anterior. É o caso, quanto à *falta de articulação*, da inoperância da ligação das autarquias locais ao **sistema de informação do registo criminal**, para efeitos da isenção

---

<sup>1</sup> V. Relatório à Assembleia da República – 2022 (pág. 23), disponível em [https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relato%CC%81rio\\_2022.pdf](https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relato%CC%81rio_2022.pdf)

de taxa na emissão de certificado de registo criminal<sup>2</sup>. Quanto à *má comunicação* com os cidadãos, foi identificada, por exemplo, a falta de disponibilização de extratos de “Conta Corrente” na página do **Instituto da Segurança Social (ISS)**, que permitiria evitar múltiplas reclamações e pedidos de informação dirigidos aos serviços, bem como precaver a dilação no pagamento de dívidas contributivas.

Foram ainda, em matéria de *comunicação com os cidadãos*, efetuadas várias sugestões de alteração do teor de **Guias Práticos da Segurança Social**, – instrumento muito relevante de divulgação de informação – quanto a pontos que se consideraram ambíguos, equívocos ou por outro motivo carecidos de clarificação. Tal atuação da Provedoria de Justiça foi determinada quer pela perspetiva do acompanhamento da qualidade da informação divulgada, quer pelo papel desse instrumento na atualização e formação constantes dos trabalhadores da Segurança Social.

No presente Relatório, em sede de problemas transversais a várias áreas da Administração e que se identificam com carácter de reiteração, a escolha recaiu sobre as **falhas na execução da lei**, por um lado, e, por outro, sobre a necessidade de emitir **alertas gerais à transição digital**. Como no anterior, parte-se da observação proporcionada pela diversidade e especificidade das queixas recebidas, terreno de base para uma seleção obediente a critérios de utilidade geral e falta de visibilidade alternativa, ambos avaliados como justificadores da divulgação.

---

<sup>2</sup> Esta articulação seria essencial para garantir a isenção de taxa na emissão de código de acesso ou de certificado do registo criminal, de que, nos termos da lei, beneficiam as autarquias locais, no âmbito das suas atribuições na área da educação e dos trabalhadores em contacto com crianças. A isenção depende do acesso através de portal, plataforma eletrónica ou mediante consulta em linha com utilização de *webservices* (v. artigos 16.º, n.º 1 e 35.º, n.º 6, alínea b), do Decreto-Lei n.º 171/2015, de 25 de agosto, e artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Portaria n.º 319/2019, de 19 de setembro).

## 1. FALHAS NA EXECUÇÃO DA LEI

### 1.1. Falhas na execução da lei – o problema

A atividade quotidiana da Provedoria de Justiça revela – e o acervo reunido ao longo dos anos comprova-o – que muitas vezes não é a legislação, ou a falta dela, que origina as queixas dos cidadãos, mas antes a omissão, total ou parcial, da sua *execução* ou *aplicação*.

O insucesso na transformação de *soluções legislativas formalmente vigentes em realidades efetivamente presentes* constitui um problema sistémico no contexto da atividade administrativa. Em praticamente todos os seus domínios são detetáveis divergências, por vezes abissais, entre o que está *consagrado na lei* e o que acontece *de facto*.

Note-se que tais divergências não se restringem a questões jurídicas de *desconformidade* entre a atuação da Administração e os regimes legais aplicáveis ou de *falta de aprovação de instrumentos regulamentadores* da lei. O problema que se pretende ilustrar apresenta contornos de uma *anomalia sistémica*, sendo observável num plano descritivo resultante do confronto entre o mundo do legislador e o mundo das práticas administrativas, como se de duas realidades paralelas, conquanto coexistentes, se tratasse.

Este estado de coisas será porventura consequência de uma cultura legiferante desprovida da necessária atenção às condições (materiais, organizacionais, regulamentares e/ou procedimentais) de execução da lei. De atenção não somente à *possibilidade* da sua execução, como também aos respetivos *efeitos*<sup>3</sup>. É, todavia, precisamente a este nível – de *execução da lei* (ou da sua não execução) – que se situa a proximidade com o cidadão e a mais farta suscetibilidade de direta lesão dos seus direitos e interesses legalmente protegidos. A isso acresce que, quando não se implementam as leis em vigor no ordenamento, debilita-se a confiança dos cidadãos no Estado de Direito e nas suas instituições.

A enunciação deste problema e a preocupação face à sua persistência não são exclusivo da Provedoria de Justiça. Algumas das suas manifestações têm grande repercussão pública, sendo objeto de debates amplos e plurais, quer com cariz técnico quer ideológico.

<sup>3</sup> Nos últimos anos, uma abordagem mais desafiante e ambiciosa do que esta *atenção* é proposta: a integração das novas tecnologias no próprio *processo de criação legislativa*, preparando-se a par e em simultâneo o texto legislativo e o sistema informático demandado pela sua aprovação, com o estabelecimento entre ambas as realidades de influência recíproca, que altera a configuração final de cada uma. O sistema permitiria, para além do mais, que aquando da entrada em vigor de uma lei, estivesse simultaneamente pronto e coerente com a mesma o sistema informático para a sua aplicação – trata-se da iniciativa designada *Rules as Code (RaC)*, sobre a qual designadamente a OCDE produziu já documentos de trabalho – v. <https://www.oecd.org/fr/innovation/dechiffrer-le-code-027bac0e-fr.htm>.

No âmbito, por exemplo, da preocupação estrutural com a **reforma dos recursos humanos da Administração Pública**, várias medidas continuam por aplicar ou têm sido concretizadas com lentidão pouco compatível com os seus fins, designadamente a renovação dos quadros e a conclusão de um sistema adequado de carreiras, condição de motivação e produtividade dos trabalhadores existentes e da capacidade de atrair novos elementos, com base no seu mérito. Sem um adequado investimento nos recursos humanos da Administração dificilmente se garante a qualidade dos serviços públicos.

Neste contexto é de apontar o atraso considerável na concretização da **reforma do regime de vínculos, carreiras e remunerações** iniciada em 2008<sup>4</sup>: a revisão das múltiplas carreiras anteriormente existentes, ainda não concluída decorridos 16 anos<sup>5</sup>, tem vindo a ser feita paulatinamente e de modo que nem sempre conserva a racionalidade do sistema.

Igualmente ilustrativa é a execução absolutamente residual do **regime de pré-reforma dos trabalhadores em funções públicas**<sup>6</sup>. É certo que, desde 2009, ano em que pela primeira vez a figura foi consagrada na lei<sup>7</sup>, a evolução económica e social do país conheceu significativas alterações; no entanto, este instrumento não foi revogado, o regime mantém-se em vigor, a regulamentação longamente aguardada foi aprovada em 2019, e os respetivos objetivos foram mesmo reiterados nas Grandes Opções para 2021-2023 em Matéria de Planeamento e de Programação Orçamental Plurianual. Neste documento, o Governo comprometeu-se a “implementar políticas ativas de pré-reforma nos setores que o justifiquem, contribuindo para o rejuvenescimento dos mapas de pessoal e do efetivo”.

As queixas apresentadas na Provedoria revelam todavia que, em resposta aos muitos requerimentos de pré-reforma apresentados desde 2019 pelos trabalhadores interessados, as entidades empregadoras públicas invocam aguardar a *definição de orientações* sobre a forma de aplicação do instituto em causa.

Merece ainda referência, por ser demonstrativa da falta de investimento nos recursos humanos públicos, a demora a que se assiste na efetiva disponibilização de serviços de **segurança e saúde no trabalho no âmbito da Administração Pública**.

<sup>4</sup> Com a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro.

<sup>5</sup> O prazo previsto na Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, era de 180 dias (artigo 101.º)

<sup>6</sup> O regime consta atualmente da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, mais concretamente dos artigos 284.º a 287.º e do Decreto Regulamentar n.º 2/2019, de 5 de fevereiro; permite que os trabalhadores com idade igual ou superior a 55 anos e as respetivas entidades empregadoras celebrem um acordo com vista à redução ou suspensão da prestação de trabalho.

<sup>7</sup> No *Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas*, que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2009, aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro.

É também bem conhecido que o objetivo de **convergência dos regimes de segurança social**, anunciada desde 2007<sup>8</sup>, está por cumprir, e tem mesmo registado desvios; são múltiplos os aspetos em que não está, hoje ainda, executada a convergência: entre outros, no cálculo das taxas de bonificação e de penalização das pensões; no acesso à pensão de velhice na sequência de desemprego de longa duração; no complemento por dependência<sup>9</sup>.

Um episódio muito recente de *inexecução* da lei atingiu o ponto porventura máximo da publicidade, uma vez que, face às gravosas consequências de tal inexecução, foi necessária intervenção por via legislativa consistente numa declaração expressa da impossibilidade de execução, com o diferimento da produção de efeitos. Trata-se do sucedido com o *novo regime jurídico do cadastro predial*, aprovado em agosto de 2023, por diploma no qual se estabeleceu o seguinte mês de novembro como data de entrada em vigor. O funcionamento do novo regime dependia do alargamento da utilização do **Balcão Único do Prédio (BUPI)** enquanto plataforma nacional de registo e de identificação cadastral.

Não tendo sido possível garantir atempadamente o funcionamento da plataforma para os fins e com as faculdades necessárias, ficaram impedidas operações que a própria lei exigia para a realização de atos e negócios jurídicos, o que paralisou o mercado imobiliário e as transmissões entre particulares quanto aos concelhos afetados. Face a este estado de coisas, não houve outra solução senão, por via legislativa, diferir a produção de efeitos das normas em causa do regime jurídico de cadastro predial<sup>10</sup>. Assumiu-se, assim, a impossibilidade de efetiva execução de um regime aprovado poucos meses antes.

Apesar de estes e outros públicos exemplos, considerou-se que a atenção prolongada que a Provedoria de Justiça tem dedicado a este problema, bem como uma atuação em filigrana por todos os sectores da Administração, permitem a este órgão do Estado ter uma perspetiva singular sobre a matéria de leis que permanecem *inoperantes*, designadamente na divulgação de situações que não obtêm por outras vias, muitas vezes pela falta de protagonismo dos que por elas são atingidos, a justificada visibilidade.

---

**8** Já a primeira Lei de Bases da Segurança Social assumia, em 1984, o propósito de *unificação* dos regimes de proteção social da função pública e do regime geral de segurança social *num regime unitário* (artigo 70.º da Lei n.º 28/84, de 14 de agosto); foi a partir de 2007, no entanto, que este objetivo se veio a concretizar e definir como de *convergência de regimes*, com o sentido de se tratar de um movimento em que seriam os regimes da função pública a convergir com os da segurança social (artigo 104.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro).

**9** Esta questão será desenvolvida detalhadamente na segunda parte do presente Relatório, no subtema *Segurança Social*.

**10** Decreto-Lei n.º 36/2024, de 21 de maio, que protelou para 1 de janeiro de 2025 a produção de efeitos do disposto nos n.os 3 e 4 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 72/2023, de 23 agosto.

A identificação que se segue, de modo algum exaustiva, contém exemplos relativos quer a medidas estruturais, quer a medidas conjunturais; a medidas que respeitam a todos os cidadãos e a outras que se dirigem em especial a grupos vulneráveis; a medidas com efeitos na vida económica e empresarial e a medidas com efeitos na esfera pessoal e familiar. Foi também esta abrangência que cunhou como especialmente premente o exercício a que se procede.

## 1.2. Falhas na execução da lei – exemplos selecionados

### a) Grupos especialmente vulneráveis

O **Sistema de Atribuição de Produtos de Apoio (SAPA)**<sup>11</sup> existe para facultar, de forma gratuita e universal, *produtos de apoio* destinados às pessoas com deficiência ou com uma incapacidade temporária. Estão em causa, por exemplo, produtos de apoio à mobilidade pessoal, como cadeiras de rodas; produtos de apoio à acessibilidade habitacional, como plataformas elevatórias; produtos de apoio à higiene pessoal, como cadeiras sanitárias; ou produtos de apoio à comunicação e informação, como computadores e telefones. Apesar de o elenco compreender produtos descartáveis (como fraldas), muitos dos produtos de apoio são suscetíveis de *reutilização*, com as evidentes vantagens, a vários níveis, desta prática. Tal constatação levou a que, desde 2009, se tenha previsto na lei a respetiva reutilização<sup>12</sup>. A identificação dos produtos reutilizáveis foi efetuada, através de despacho, em 2016<sup>13</sup>; em 2020, foi criado um grupo de trabalho com o objetivo, entre outros, de “apresentar propostas conducentes à criação e funcionamento de bancos de produtos de apoio, promovendo a rentabilização de recursos e a existência de respostas mais rápidas”<sup>14</sup>; na Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoas com Deficiência 2021-2025<sup>15</sup>, ficou previsto que, em 2021, estaria aprovada a regulamentação dos bancos de produtos de apoio, o que não só não ocorreu, como tal regulamentação permanece por aprovar até à presente data.

A sucessão da emissão, por mais de catorze anos, de atos normativos relativos à reutilização dos produtos de apoio confronta-se não só com a inexistência de um **banco de produtos de apoio** como com o considerável atraso verificado no fornecimento destes produtos e na sua insuficiência, registada anualmente, problema que a Provedoria de Justiça já denunciou por diversas vezes no passado<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> Criado pelo Decreto-Lei n.º 93/2009, de 16 de abril.

<sup>12</sup> V. artigo 10.º, número 4, do Decreto-Lei n.º 93/2009, de 16 de abril.

<sup>13</sup> V. o Anexo II do Despacho n.º 7197/2016, de 1 de junho, aprovado pelo Presidente do Instituto Nacional de Reabilitação, I.P.

<sup>14</sup> V. o Despacho n.º 2244/2020, de 17 de fevereiro, dos Gabinetes do Secretários de Estado Adjunto e da Educação e Adjunto, do Trabalho e da Formação Profissional, da Secretária de Estado da Inclusão das Pessoas com Deficiência e do Secretário de Estado da Saúde.

<sup>15</sup> Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/2021, de 31 de agosto.

<sup>16</sup> V. o Relatório à Assembleia da República – 2017 (pág. 85) e o Relatório à Assembleia da República – 2021 (págs. 82 e 83), disponíveis, respetivamente, em [https://www.provedor-jus.pt/documentos/RELATORIO\\_2017\\_web.pdf](https://www.provedor-jus.pt/documentos/RELATORIO_2017_web.pdf) e em [https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relat2021%20PJ\\_final.pdf](https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relat2021%20PJ_final.pdf).



Ao fim de mais de *atorze* anos de emissão sucessiva de atos normativos relativos à reutilização dos produtos de apoio para pessoas com deficiência, não só ainda não existe um **banco de produtos de apoio**, como, ano após ano, se observam graves atrasos e insuficiências no fornecimento destes produtos.

No domínio da **acessibilidade de pessoas com mobilidade condicionada** a edifícios e espaços públicos, verifica-se que o compromisso de princípio com a inclusão e a promoção dos direitos humanos, designadamente das pessoas com deficiência, não tem sido acompanhado de uma satisfatória execução.

Em 1997<sup>17</sup>, previu-se um período de *sete* anos para assegurar o cumprimento de um conjunto de normas básicas para melhoria da acessibilidade das pessoas com mobilidade condicionada. Seguiu-se, *nove* anos depois, a aprovação do Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de agosto, que previu que as normas técnicas sobre acessibilidades seriam implementadas, de forma gradual, ao longo de *oito* anos.

Reconhecendo o generalizado incumprimento, *vinte e três* anos passados depois do primeiro diploma, o Orçamento do Estado para 2020 impôs ao Governo a obrigação de tomar as medidas necessárias e adequadas para que fosse cumprida a legislação sobre acessibilidades, e foi criada a **Estrutura de Missão para a Promoção das Acessibilidades**<sup>18</sup>, reiterando-se, uma vez mais, o ambicioso propósito de executar as ações conducentes à correção das barreiras arquitetónicas, mas incumbindo esta entidade de novas e exigentes tarefas, como colaborar nas atividades de avaliação e acompanhamento da responsabilidade do **Instituto Nacional para a Reabilitação, I.P. (INR)** e publicar manuais orientadores sobre acessibilidade. Esta análise do decurso do processo legislativo é confirmada, quanto à falta de execução do regime, pelas queixas que, em matéria de acessibilidades, chegam à Provedoria de Justiça<sup>19</sup>; revelam assim, neste caso, quer a realidade observada quer o *Diário da República* que o problema das acessibilidades, objeto de medida legislativa em 1997, ainda hoje subsiste em larga medida.

Tocando também grupos especialmente vulneráveis, verifica-se que a **proteção especial conferida pela Lei do Asilo**<sup>20</sup> permanece por garantir, por falta de *procedimento de sinalização* dessas situações entre os requerentes de proteção internacional<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Ano em que foi aprovado o Decreto-Lei n.º 123/97, de 22 de maio, que estabeleceu um conjunto de normas *para melhoria da acessibilidade das pessoas com mobilidade condicionada*.

<sup>18</sup> Respetivamente, Lei n.º 2/2020, de 31 de março, e Resolução do Conselho de Ministros n.º 4/2020, de 5 de fevereiro.

<sup>19</sup> As acessibilidades constituem também objeto da segunda parte do presente Relatório, no subtema *Habituação e Urbanismo*.

<sup>20</sup> Lei n.º 27/2008, de 30 de junho.

<sup>21</sup> O sistema único de acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional estabelecido na Resolução do Conselho de Ministros n.º 130/2020, de 23 de novembro, não substitui a necessidade desse procedimento.

De acordo com a Lei do Asilo, aos requerentes de proteção internacional particularmente vulneráveis – em razão da idade, sexo, identidade sexual, orientação sexual, deficiência ou doença grave, perturbação mental, por terem sido vítimas de tortura, violação ou outras formas graves de violência psicológica, física ou sexual – devem ser atribuídas garantias processuais especiais, bem como condições materiais de acolhimento e cuidados de saúde adequados à sua situação<sup>22</sup>.

A atribuição da proteção especial legalmente prevista depende da identificação das situações de particular vulnerabilidade, o que não está a acontecer. Trata-se de um problema já conhecido quando era interveniente o **Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)**. Em 2019, especificamente no que diz respeito à identificação de requerentes de proteção internacional que foram vítimas de tortura, o **Comité das Nações Unidas contra a Tortura** alertou o Estado Português para a necessidade de assegurar o estabelecimento de mecanismos efetivos destinados a identificar rapidamente essas situações<sup>23</sup>.

## b) Fiscalidade

**Em matéria fiscal**, a Provedoria detetou um exemplo de *absoluta* falta de aplicação de um regime legitimamente aprovado: durante treze anos, esteve em vigor em Portugal uma lei que determinava a **aplicação do regime fiscal dos unidos de facto às pessoas que vivessem em economia comum**<sup>24</sup>. Durante todo este período, a **Autoridade Tributária (AT)** recusou sistematicamente a sua aplicação, invocando que o regime fiscal da economia comum carecia de regulamentação. O que é certo é que, tendo sido no mesmo dia (11 de maio de 2001) aprovados os regimes de proteção das pessoas que vivem em economia comum e das que vivem em união de facto<sup>25</sup>, o regime fiscal aplicável a estas últimas – para o qual remetia o da economia comum – veio a ser (e é até hoje) aplicado sem constrangimentos, e sem necessidade de regulamentação. A Provedoria pronunciou-se várias vezes no sentido da aplicação deste regime às pessoas que vivessem em economia comum, nos termos da lei, sem sucesso. Nos casos em que os particulares recorreram a tribunal arbitral<sup>26</sup>, a **AT** foi condenada a aplicar o regime, bem como no pagamento de juros indemnizatórios, o que confirma a desnecessidade de regulamentação. A conduta da **AT**, de recusa de aplicação do regime dos unidos de facto às pessoas que viviam em economia comum, foi então qualificada como desconforme à lei vigente, o que não obviou a que, até a lei ser revogada em 2014, esta nunca tenha sido, salvo condenação por tribunal, aplicada pela **AT**.

<sup>22</sup> Nos termos dos seus artigos 17.º-A e 77.º.

<sup>23</sup> V. Comité contra a Tortura, "Concluding observations on the seventh periodic report of Portugal", CAT/C/PRT/7, 18 de dezembro de 2019, disponível em <https://www.ohchr.org/en/documents/concluding-observations/catcprto7-committee-against-torture-concluding-observations> (pág. 8, ponto 38, alínea d)).

<sup>24</sup> V. os artigos 4.º, n.º 1, alínea c), e o artigo 7.º da Lei n.º 6/2001, de 11 de maio.

<sup>25</sup> V. Lei n.º 7/2001, de 11 de maio.

<sup>26</sup> Por se revelar especialmente demonstradora, v. decisão arbitral do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD) de 17 de maio de 2017, no âmbito do processo n.º 723/2016-T, disponível em <https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?listPage=272&id=2731>. Neste caso, os elementos do agregado familiar composto por mãe e filha maior portadora de deficiência que desempenhava um trabalho remunerado, em condições especiais, tinham, com base na recusa da **AT**, de apresentar declarações separadas, com grande prejuízo no resultado final.

Ainda em matéria fiscal atinente à vida das famílias, apontam-se duas situações de falha na execução da lei, ambas relativas à tributação de **mais-valias provenientes da venda de imóvel afeto à habitação própria e permanente do sujeito passivo ou do seu agregado familiar**<sup>27</sup>. Têm a particularidade de dizer respeito uma delas ao regime geral e a outra a uma intervenção legislativa de carácter conjuntural.

Quanto ao regime regra, a Provedoria de Justiça constatou em 2012 que a **AT** não aplicava a exclusão de tributação nas situações em que o imóvel vendido era propriedade exclusiva de um dos cônjuges e a mais-valia era reinvestida pelo casal na aquisição em conjunto de outro imóvel. Nesse quadro, dirigiu-se uma Recomendação à **AT**<sup>28</sup>, no sentido de ser aplicada a exclusão de tributação a essas situações, uma vez que a lei não exigia que o imóvel alienado pertencesse a ambos.

A Recomendação foi acatada pela **AT**, que até publicitou o entendimento correto no Portal das Finanças<sup>29</sup>. Contudo, *onze anos volvidos*, a Provedoria de Justiça tomou conhecimento de que há serviços da **AT** que continuam a não aplicar a exclusão de tributação nestas situações, perpetuando, sem fundamento e já após expresso reconhecimento, a parcial inoperância da lei<sup>30</sup>. Este caso suscita a especial preocupação de revelar a incapacidade de, na esfera de uma mesma entidade, assegurar uma aplicação uniforme da lei.

O segundo exemplo integra-se, como referido, num universo de medidas concebidas para responder a problemas conjunturais, que exigem uma atuação imediata e urgente. Concretamente, no conjunto de apoios destinados a apoiar as famílias face ao aumento exponencial dos encargos com o crédito à habitação, provocado pelas subidas das taxas de juro. Em outubro de 2023, no âmbito do pacote **“Mais Habitação”**<sup>31</sup>, foram excluídas de tributação **as mais-valias provenientes da venda de terrenos para construção e da venda de imóveis habitacionais secundários**, quando o respetivo valor tiver sido utilizado para amortizar a dívida de empréstimos à habitação própria e permanente (do sujeito passivo, do seu agregado familiar ou dos seus descendentes)<sup>32</sup>.

A medida, que entrou em vigor em 7 de outubro de 2023, abrangeu retroativamente as famílias que obtiveram mais-valias em 2022, estabelecendo-se que a exclusão de tributação *se aplica às transmissões realizadas entre 1 de janeiro de 2022 e 31 de dezembro de 2024*. No entanto, à data da publicação e entrada em vigor do diploma, os contribuintes que tinham efetuado transmissões

<sup>27</sup> Nos termos do artigo 10.º, n.º 5, do Código do IRS.

<sup>28</sup> V. Recomendação n.º 18/A/2012, de 28 de dezembro, disponível em [https://www.provedor-jus.pt/documentos/Rec\\_18A2012.pdf](https://www.provedor-jus.pt/documentos/Rec_18A2012.pdf).

<sup>29</sup> V. FAQ (*Frequently Asked Question*) 04-1196, disponível em [https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/apoio\\_contribuinte/questoes\\_frequentes/Pages/faqs-00566.aspx](https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/apoio_contribuinte/questoes_frequentes/Pages/faqs-00566.aspx).

<sup>30</sup> Impondo assim, como sucedeu em situação objeto de queixa recente, de forma absolutamente desnecessária, o recurso dos interessados a tribunal, por forma a serem reconhecida pela **AT** solução que ela própria já aceitou de forma expressa.

<sup>31</sup> Aprovado pela Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro.

<sup>32</sup> Nos termos do artigo 50.º, n.os 1 a 5, da Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro.

durante o ano de 2022 já tinham sido notificados pela **AT** para o pagamento de imposto sobre tais ganhos<sup>33</sup>. Ora, apesar da entrada em vigor do regime, na *falta de normas de salvaguarda* quanto à aplicação da lei no tempo, a **AT** prosseguiu a tramitação dos processos de execução fiscal instaurados a quem não procedeu ao pagamento do imposto liquidado, por inexistência de lei que suspendesse as *cobranças* em curso. Ou seja, num contexto em que se visava acudir rapidamente a dificuldades financeiras das famílias, a **AT** continuou a cobrar coercivamente um imposto que, por determinação expressa do legislador, não era devido.

**Na falta de normas quanto à aplicação da lei no tempo, a AT continuou a cobrar coercivamente um imposto que, por determinação expressa do legislador, não era devido.**

### c) Acidentes nas autoestradas

A lei que define **direitos dos utentes nas vias rodoviárias classificadas como autoestradas concessionadas, itinerários principais e itinerários complementares** reveste-se, em diversos planos, do objetivo de introduzir mudanças de natureza estrutural. Foi, designadamente, o que sucedeu quanto ao regime de responsabilidade civil por acidentes naquelas vias. O legislador estabeleceu ali expressamente que as concessionárias de autoestradas se *presumem culpadas* pela ocorrência de **acidentes rodoviários provocados por objetos arremessados para a via ou existentes nas faixas de rodagem, por atravessamento de animais e por existência de líquidos na via**<sup>34</sup>.

Ao fazer recair sobre as concessionárias o ónus de provar, para efeitos de afastarem a sua responsabilidade, que foram tomadas as medidas adequadas a evitar aquele tipo de acidentes – no quadro das suas obrigações de garantir a segurança do tráfego –, a lei instituiu um incentivo ao reforço dos meios de prevenção por parte das concessionárias.

No entanto, o acompanhamento que a Provedoria de Justiça tem feito desta matéria ao longo dos anos revela que as concessionárias não só mantêm meios de prevenção manifestamente deficitários<sup>35</sup>, não tendo realizado os investimentos expectáveis, como se desresponsabilizam, sistematicamente, pelos acidentes provocados por objetos, animais ou líquidos nas autoestradas, assim se revelando em larga medida ineficaz a presunção de culpa estabelecida na lei<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> De facto, quando a medida entrou em vigor, já a maioria dos agregados familiares tinha procedido à entrega da declaração de IRS referente ao ano de 2022 – tendo aí declarado as mais-valias obtidas nesse período – e já o respetivo imposto havia sido liquidado pela **AT**, num contexto em que a exclusão de tributação ainda não existia.

<sup>34</sup> V. artigo 12.º, n.º 1, da Lei n.º 24/2007, de 18 de julho.

<sup>35</sup> Consta-se que os sistemas de videovigilância utilizados não cobrem a totalidade do troço das autoestradas e não têm acuidade suficiente para detetar convenientemente a presença de obstáculos, animais ou líquidos, ao que acresce o facto de os patrulhamentos às vias serem realizados com uma cadência não compatível com uma vigilância permanente.

<sup>36</sup> Este assunto será retomado na segunda parte do presente Relatório, no subtema *Segurança e prevenção rodoviária*.

As concessionárias das autoestradas não só mantêm meios de prevenção manifestamente deficitários, como se desresponsabilizam, sistematicamente, pelos acidentes provocados por objetos, animais ou líquidos nas autoestradas.

#### d) Segurança Social

O Instituto da Segurança Social (ISS) recusou atribuir, durante largos anos, **subsídio parental alargado** previsto na lei<sup>37</sup> nos casos em que a licença parental complementar não fosse gozada *num único período seguido de três meses* logo após o gozo da licença parental<sup>38</sup>.

Em matéria de **atualização do valor do abono de família**, queixas chegadas à Provedoria demonstram que os serviços da **Segurança Social** não aplicam a regra que permite, desde 2012, que a reavaliação do valor atribuído decorra da mera *declaração dos interessados* quanto à alteração dos seus rendimentos, sujeita a posterior confirmação<sup>39</sup>.

A possibilidade surgiu face à constatação de que o apuramento dos rendimentos por referência aos rendimentos do ano civil anterior gerava, abundantes vezes, situações de desfasamento face ao rendimento que o agregado efetivamente auferia à data da apreciação do pedido<sup>40</sup>.

Apesar da regra vigente, os serviços da **Segurança Social** continuam, na prática, a aguardar uma confirmação da alteração de rendimentos através das informações disponibilizadas pela **AT**, não considerando as declarações dos interessados.

#### e) Seguros obrigatórios

Finalmente, e atenta a sua significativa transversalidade e expressão, dá-se conta das omissões de regulamentação detetadas em matéria de *seguros obrigatórios*.

Exceção à regra da liberdade contratual, o legislador faz impender sobre alguns sujeitos e para certas atividades a obrigação de celebrar contrato de seguro. Os seguros obrigatórios estão presentes no sistema português em domínios muito diversos, e constam maioritariamente de legislação avulsa;

<sup>37</sup> Artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 91/2009, de 9 de abril.

<sup>38</sup> Esta questão será desenvolvida na segunda parte do Relatório, no subtema *Maternidade e paternidade*.

<sup>39</sup> Portaria n.º 344/2012, de 26 de outubro.

<sup>40</sup> Problema para o qual o Provedor de Justiça tinha, já em 2011, alertado o Governo (v. *Relatório à Assembleia da República – 2011*, págs. 59 e 64, disponível em [https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relatorio\\_AR\\_2011.pdf](https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relatorio_AR_2011.pdf)).

para além dos mais conhecidos, como o seguro automóvel, de acidentes de trabalho, propriedade horizontal, podem apontar-se também as atividades de transporte, de construção, desportivas e de lazer, turísticas, a doação de sangue, tecidos e órgãos, etc. – e abrangem riscos diversos, sendo maioritariamente seguros de *responsabilidade civil* e de *acidentes pessoais*. O crescimento do número de seguros obrigatórios não é exclusivo do nosso sistema, destacando-se, nas razões para tal, uma preocupação com a tutela de potenciais lesados; nas próprias palavras do legislador português, “a obrigatoriedade do seguro é estabelecida nas leis com a finalidade de proteger o lesado”<sup>41</sup>.

Mais de sessenta seguros obrigatórios criados por lei permanecem, hoje, por regulamentar no nosso país. Em alguns casos, aguarda-se há décadas pela regulamentação: é o que sucede quanto à responsabilidade civil das entidades concessionárias da exploração e gestão dos sistemas municipais de captação, tratamento e abastecimento de água para consumo público e concessionárias dos sistemas de tratamento de resíduos sólidos urbanos, ambos seguros exigidos pelo legislador há mais de 29 anos.

**Mais de sessenta seguros obrigatórios criados por lei permanecem, hoje, por regulamentar no nosso país. Em alguns casos, aguarda-se há décadas pela regulamentação.**

Também no ramo dos acidentes pessoais pode destacar-se a omissão de regulamentação verificada nos casos dos seguros a que têm direito os *estagiários* de estágios profissionais *nos serviços da Administração Pública*, que já ultrapassa os 9 anos, dos seguros dos *formandos em cursos de formação profissional* apoiados por fundos públicos, que aguarda regulamentação há mais de 35 anos, ou dos participantes em *programas de férias desportivas*, em situação de espera há mais de 27 anos.

É certo que a celebração dos contratos de seguro obrigatórios não fica formalmente *impossibilitada* pela falta de regulamentação; e também é certo que a regulamentação de um seguro obrigatório não atribui aos cidadãos um direito a exigir perante as seguradoras a celebração de contrato – mecanismos destinados a obviar à recusa de celebração de contrato de seguro obrigatório estão previstos apenas, de forma excepcional, no caso do seguro automóvel e de acidentes de trabalho e doenças profissionais<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 72/2008, de 16 de abril, que *Estabelece o regime jurídico do contrato de seguro*; também assim no contexto da União Europeia – v., por exemplo, Resolução do Parlamento Europeu, de 2 de setembro de 2008, sobre certas questões relacionadas com o seguro automóvel (2007/2258(INI)), Considerando B; Directiva 2005/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2005, Considerandos 10 e 21; Directiva 2009/20/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, Considerando 4.

<sup>42</sup> Respetivamente, artigos 18.º do *Regime do sistema de seguro obrigatório de responsabilidade civil automóvel* (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 291/2007, de 21 de agosto) e 83.º da Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, que *regulamenta o regime de reparação de acidentes de trabalho e de doenças profissionais*.

A Provedoria teve já, porém, ocasião de observar a especial dificuldade que, *na prática*, enfrentam aqueles que precisam de celebrar contratos de seguro obrigatórios não regulamentados. Ora, quando a lei opta pela criação de um seguro obrigatório, estabelece igualmente a correspondente sanção (por norma contraordenacional) para o exercício de atividade sem subscrição de seguro, pelo que a falta de regulamentação pode traduzir-se num entrave ao acesso e exercício de determinada atividade ou profissão.

A existência de regulamentação revela-se fundamental não só do ponto de vista da garantia da supervisão, como também da proteção dos obrigados à subscrição de seguro obrigatório e, mediatemente, dos eventuais lesados. De facto, é através da regulamentação do seguro obrigatório que, em geral, se estabelecem as respetivas condições, com destaque para o *valor do capital mínimo obrigatório*; ficam, por via da regulamentação, definidas linhas fundamentais para a atividade das seguradoras que pretendam celebrar tais seguros, no que concerne ao próprio *conteúdo* dos contratos de seguro que podem disponibilizar. Tal regulamentação significa, pois, que o acesso ao seguro obrigatório se fará em condições mais uniformes e vantajosas, restringindo as possibilidades de desconhecimento e de proposta de condições demasiado onerosas e casuisticamente determinadas pelas seguradoras.

Quanto à supervisão, importa assinalar o papel da regulamentação enquanto *condição*, em regra, *do seu exercício*: cabendo à **Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF)** verificar, quanto aos contratos de seguros obrigatórios, a conformidade legal das condições propostas pelas seguradoras, esta verificação depende da possibilidade de determinar o respetivo âmbito de cobertura e o valor do capital mínimo obrigatório, matérias que são, por natureza e na maior parte dos casos, definidas em sede de regulamentação.

Exemplo trazido ao conhecimento da Provedoria foi o da obrigação de **contratação de seguro de responsabilidade civil por parte dos especialistas em física médica** para efeitos de exercício da profissão<sup>43</sup>. Não se encontrando aprovada a Portaria que define “o capital mínimo coberto e as condições do seguro de responsabilidade civil”<sup>44</sup>, as dificuldades encontradas por estes profissionais para subscrever o seguro a que estão obrigados são exponenciadas. Desde logo, porque, segundo chegou ao conhecimento da Provedoria, as seguradoras revelam dificuldades em compreender a *especificidade* da profissão do físico médico<sup>45</sup>, e assim avaliar o respetivo risco; pode com segurança intuir-se que dificuldades idênticas surgirão a propósito de outras atividades e/ou profissões.

<sup>43</sup> V. artigo 162.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 108/2018, de 3 de dezembro, que aprova o regime jurídico da proteção radiológica.

<sup>44</sup> Nos termos do disposto no artigo 162.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 108/2018, de 3 de dezembro, trata-se de Portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da saúde.

<sup>45</sup> Profissional com formação em Física ou Engenharia Física que exerce funções na área da radiologia e da radioterapia, aplicando os conceitos da física à medicina, competindo-lhe, nomeadamente, garantir a administração de radiação ao doente de forma segura e indo ao encontro dos objetivos – diagnósticos ou terapêuticos – do médico.

A ausência de regulamentação leva a uma de duas situações: impossibilidade de contratação do seguro a que estes profissionais estão obrigados<sup>46</sup> ou contratação de um seguro de responsabilidade civil indiferenciado, em cuja concepção (e em cujas condições) não são tidas em conta as especificidades da atividade.

No caso em apreço, as primeiras diligências efetuadas pela Provedoria junto do Executivo datam de finais de 2022, sem que tenha sido, ainda, obtida resposta que indicie estar o assunto em vias de resolução.

A transversalidade de matérias relativamente às quais se verifica situação idêntica àquela em que se encontram os especialistas em física médica preocupa, em especial pelas dificuldades que introduz no exercício de várias profissões e atividades económicas, em prejuízo não só dos respetivos profissionais, como também dos consumidores e destinatários dos serviços por eles prestados.

---

<sup>46</sup> No caso que chegou à Provedoria, esta dificuldade e as respetivas consequências foram identificadas como um dos fatores de desinvestimento no acesso e exercício da atividade.

## 2. ALERTAS À TRANSIÇÃO DIGITAL

Nos últimos anos, a transição digital tem sido apresentada como um desígnio, tanto a nível nacional como europeu. A necessidade de uma transição digital é expressa na sua eleição como objeto de *planos de ação, estratégias, reformas, agendas e investimentos*<sup>47</sup>.

Neste sentido, e em plena Década Digital da Europa, foram definidos ao nível da União Europeia os **principais objetivos** a prosseguir (uma população com competências digitais; profissionais digitais altamente qualificados; infraestruturas digitais seguras e sustentáveis; transformação digital das empresas e digitalização dos serviços públicos) e um conjunto de **princípios digitais** (colocar as pessoas e os seus direitos no centro da transformação digital; apoiar a solidariedade e a inclusão; garantir a liberdade de escolha *online*; promover a participação no espaço público digital; aumentar a segurança, a proteção e a capacitação das pessoas e promover a sustentabilidade do futuro digital)<sup>48</sup>.

A potencialidade danosa da marcha da digitalização, principalmente em relação às pessoas mais vulneráveis, está identificada, tendo porventura inspirado a divisa que pode ler-se em quase todos os instrumentos que lhe dizem respeito: a transição digital tem de fazer-se *sem deixar ninguém para trás*<sup>49</sup>.

Em sede de atendimento ao público, observou recentemente a Provedora de Justiça que “a tensão que se desenha entre a crescente digitalização do atendimento e as dificuldades de utilização das ferramentas digitais coloca consideráveis desafios, importando evitar que os objetivos de proximidade, rapidez e eficiência na disponibilização das ferramentas digitais se convoem em obstáculos ao esclarecimento, acesso e atendimento, afastando os cidadãos ao invés de os aproximar”<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> V., entre outros, o Plano de Ação para a Transição Digital (Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2020, de 21 de abril de 2020); Estratégia para a Transformação Digital da Administração Pública 2021-2026 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 131/2021, 10 de setembro de 2021); Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2020, de 31 de julho de 2020); numa expressão que remete para um desígnio e compromisso do país como um todo, refere-se a *Portugal digital* já a Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2012, de 31 de dezembro, que aprova a *Agenda Portugal Digital*.

<sup>48</sup> V. Decisão (UE) 2022/2481 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2022, que estabelece o programa Década Digital para 2030. Esta decisão teve por base a proposta "**Orientações para a Digitalização até 2030: a via europeia para a Década Digital**", onde a Comissão Europeia definiu a sua visão para 2030 para capacitar os cidadãos e as empresas através da transformação digital. Informação disponível em <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/policies/europes-digital-decade> e <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/policies/digital-principles>. Um dos instrumentos legislativos adotados é o Regulamento (UE) 2024/903 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de março de 2024, que estabelece medidas para um elevado nível de interoperabilidade do setor público em toda a União (Regulamento Europa Interoperável), que entrou em vigor em 11 de abril de 2024 e visa criar uma rede de administrações públicas digitais interligadas e acelerar a transformação digital do setor público europeu.

<sup>49</sup> Por exemplo, Declaração Europeia sobre os direitos e princípios digitais para a década digital; Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2023, de 23 de janeiro; Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2020, de 21 de abril; Resolução do Conselho de Ministros n.º 121/2022, de 9 de dezembro.

<sup>50</sup> Ver pág. 7 do *Relatório do Atendimento ao cidadão nos serviços públicos – uma análise da situação atual pelo Provedor de Justiça*, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-sobre-o-atendimento-nos-servicos-publicos/>; para as conclusões neste âmbito da *Tecnologia e atendimento ao público*, v. pág. 35 desse documento.

A transição digital na Administração Pública não pode ser prosseguida como um fim em si mesma, mas como um meio de contribuir para a boa administração e, em particular, para a efetivação dos direitos dos cidadãos, e, por esse motivo, acompanhada de *preocupações humanísticas*. Verifica-se, contudo, que nem sempre a informatização, tal como concretizada pelas entidades públicas, tem o necessário e adequado cuidado com os seus destinatários, nem tem como *prioridade* a defesa dos interesses dos cidadãos, que, colateralmente, acabam desrespeitados por mecanismos rígidos e automáticos.

Por outro lado, os objetivos de eficiência e celeridade que justificam avultados investimentos tecnológicos não são necessariamente alcançados com a transição digital. É o que ocorre quando o aumento da acessibilidade dos serviços (que passaram a estar disponíveis através da internet) e consequente acréscimo da procura não são acompanhados pelo reforço dos meios humanos indispensáveis ao funcionamento do *back office* ou da atualização informática que permita a sua operacionalização eficaz.

Procurando contribuir para o aperfeiçoamento e humanização da digitalização em curso, identificam-se algumas situações concretas de dimensão e natureza diversificadas, algumas particularmente discretas, que chegaram ao conhecimento da Provedoria de Justiça e que geram especial preocupação.

## 2.1. Sistemas digitais atentos aos cidadãos

O facto de vivermos num ambiente crescentemente tecnológico e a familiaridade com que se tem vindo a instalar a utilização destes meios não podem transfigurar-se numa autorização geral para que a Administração se dirija aos cidadãos assumindo que estes estão apetrechados destes recursos, bem como do conhecimento, linguagem e reflexos típicos do universo digital.

Assim, por exemplo, a linguagem específica utilizada em sede digital não pode ser tida, acriticamente, como inquestionavelmente adquirida e partilhada. Na utilização de recursos digitais, o facto de o cidadão se encontrar sozinho face ao sistema, ou seja, sem a intermediação de alguém que, de forma presencial e personalizada, tem a capacidade de esclarecer as dúvidas do utente, reclama uma especial atenção no desenho e acompanhamento desta utilização. Destacam-se, aqui, a valia das instruções pormenorizadas de utilização, dos alertas e dos tutoriais para recurso a soluções digitais.

Ao longo dos anos e nos mais variados domínios, têm sido recorrentes as queixas de utilizadores de plataformas informáticas que ficaram na errada convicção de os seus pedidos, declarações ou candidaturas terem sido entregues sem que tal tenha sucedido, apenas demasiado tarde se apercebendo deste facto. A utilização, por exemplo, dos termos *salvar*, *guardar*, *gravar*, *concluir*, *submeter*, *entregar*, *validar*, *simular*, *upload*, tem sido apontada, nas queixas recebidas, como

geradora de dúvidas e erros. Esta linguagem não pode no estágio atual considerar-se unívoca, adquirida e insuscetível de gerar dúvidas, colocando sobre o cidadão o ónus de, pelos seus meios, a descodificar. O uso de recursos simples, como a indicação de que só após a receção de *e-mail* de confirmação um procedimento está terminado, ou que só após o surgimento no ecrã de determinada mensagem tal ocorrerá, a disponibilização de instruções detalhadas de utilização de plataformas, são alguns exemplos de um universo digital centrado na preocupação de que o cidadão se sinta acompanhado e orientado no acesso por esta via aos serviços públicos.

Se esta preocupação com a posição do utilizador, com a compreensibilidade dos recursos digitais, com as dificuldades que o cidadão pode encontrar, é aplicável em todos os domínios, assume particulares proporções quando estão em causa destinatários particularmente vulneráveis, e/ou bens ou serviços de particular essencialidade, o que deve motivar redobrada atenção.

Por exemplo, em campo particularmente sensível, assinala-se a exclusão automática e inesperada de candidatura ao **Programa de Arrendamento Acessível**. De acordo com queixa recebida na Provedoria de Justiça, depois de sorteada e atribuída uma habitação e da apresentação de todos os elementos solicitados através da plataforma eletrónica, o sistema informático assumiu uma renúncia ao apoio. Ouvido o **Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU)**, tomou-se conhecimento de que a exclusão da candidatura se devera ao facto de *os documentos* terem sido carregados na plataforma, mas não terem sido submetidos, sem que, para uma consequência tão gravosa, tenha havido emissão de um sistema de confirmação e/ou alerta.

Também em matéria de habitação, acompanhou-se situação de vítima de violência doméstica, com um menor a cargo, que tentou por inúmeras vezes sem sucesso submeter uma candidatura *online* ao **Programa Porta 65+**. Face à impossibilidade de submissão, contactou telefónica e presencialmente o **IHRU**, em busca de auxílio nas dificuldades encontradas, sendo sempre informada de que teria de aceder à plataforma informática, e sem que nenhuma explicação para o tipo de dificuldades que encontrava lhe fosse dispensada.

Apenas decorridos meses, *ao utilizar um browser diferente*, a cidadã conseguiu finalmente concluir a sua candidatura<sup>51</sup>. Também neste caso, nenhum aviso era facultado quanto ao *browser* a utilizar, ou a sugestão para experimentar, em caso de dificuldades, mais que um *browser*. Acresce que, tendo neste caso a interessada recorrido ao atendimento pessoal (telefónico e presencial), não foi facultada informação sobre este possível erro, nem apresentada qualquer solução, que era afinal facilmente alcançável. Tal ficará porventura a dever-se à falta de informação e de formação em matéria digital *dos próprios serviços de atendimento*, no que se refere às ferramentas ao dispor dos cidadãos, déficit que a propósito de algumas queixas foi possível constatar.

---

<sup>51</sup> Com a consequência de, para efeitos de pagamento do apoio, apenas se ter em conta a data da efetiva submissão da candidatura.

A falta de antecipação ou a falta de divulgação deste tipo de possíveis dificuldades, desde logo na construção dos programas informáticos, mas também aquando da sua disponibilização aos cidadãos, sobretudo em casos em que a *única via* de acesso é a digital, reveste-se de extrema gravidade, desrespeitando-se muitas vezes o princípio da possibilidade de correção de deficiências dos pedidos vigente nas relações com a Administração. Nestas situações, a que poderia obviar-se com recurso à apresentação de instruções de acesso detalhadas e completas, os interessados são deixados verdadeiramente à mercê dos seus maiores ou menores conhecimentos, dos contactos ou ajuda de terceiros ou mesmo da mera sorte de terem recorrido, de forma aleatória, a determinado percurso informático.

Outro problema de submissão foi reportado na utilização da plataforma do **Sistema de Incentivos Fiscais à Investigação e Desenvolvimento Empresarial (SIFIDE)**<sup>52</sup>, inexistindo sistema de alertas, o que revela que não se trata de dificuldades que atinjam apenas franjas dos diversos universos de destinatários, designadamente uma população mais envelhecida ou infoexcluída.

No âmbito do **Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)**, foram recebidas queixas dando conta do facto de os contribuintes apenas serem alertados para a circunstância de não terem concretizado o passo final de submissão da declaração quando são notificados para pagamento de coimas pela sua não entrega. Neste caso, o equívoco dos cidadãos decorria de ser produzido um documento que correspondia a um mero “rascunho” da declaração, e não um comprovativo de entrega. A redução do número de queixas recebidas nesta matéria indicia que o sistema de *alertas de não submissão* criado pela **Autoridade Tributária (AT)** estará a produzir efeitos, o que reforça a convicção da virtuosidade da implementação destes e doutros sistemas de orientação e acompanhamento ao cidadão no contexto digital<sup>53</sup>.

Esta mesma solução foi proposta pela Provedoria de Justiça no ano de 2023, perante a inexistência de um sistema automático de alerta em caso de duplicação de pedidos na plataforma *online* que permite a consulta da **certidão permanente do registo comercial**<sup>54</sup>. Indagou-se junto do **Instituto dos Registos e do Notariado (IRN)** sobre a viabilidade da implementação de um sistema que, no momento da formulação do pedido, avisasse o requerente da existência de pedido anterior ainda válido, para obviar a desnecessários encargos<sup>55</sup>.

<sup>52</sup> A **Agência Nacional de Inovação** é a entidade gestora do SIFIDE.

<sup>53</sup> Por exemplo, também o Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I.P. (ADSE, I.P.) notifica por correio eletrónico os utilizadores da plataforma ADSE Direta quando apresentam um pedido que foi guardado, mas não confirmado.

<sup>54</sup> A certidão permanente permite o acesso *online* aos registos e documentos de qualquer entidade sujeita a registo comercial (empresas, sociedades, cooperativas, empresas públicas ou outras). Os custos associados dependem do tipo e da validade temporal da certidão pretendidos.

<sup>55</sup> O IRN recusou, com fundamento na inexistência de base legal, a *anulação* do segundo pedido de certidão permanente, solicitada por lapso, e o reembolso do valor pago, a que veio a proceder após intervenção da Provedoria.

À **AT** foi dirigida sugestão equiparável, no âmbito de pagamento por meios digitais em sede de processo de contraordenação. O facto de o valor da coima não estar predefinido no sistema, não havendo alerta quanto a incorreções na sua inserção e/ou disponibilização de ferramenta que identifique a possibilidade de efetuar pagamento parcial vs. pagamento integral, originou situação em que, tendo por lapso sido pago, em pagamento antecipado de coima, € 63,15, em lugar do montante devido de € 63,25, o que levou à posterior exigência, para além da diferença de €0,10, da quantia relativa à perda do direito à redução de metade das custas do processo de contraordenação por não ter sido paga a coima no prazo para a defesa<sup>56</sup>.

Por se crer que os mecanismos de alerta para erros dos utilizadores contribuem para uma maior confiança e mais frequente utilização do sistema, sensibilizou-se a **AT** para a importância da criação destes mecanismos sempre que se verifique uma incorreção nos dados de pagamento de coimas/custas através de meios eletrónicos.

Daquilo que tem sido observado através de queixas diversas, conclui a Provedoria de Justiça que a preocupação da Administração Pública com a capacidade de os utilizadores dos sistemas informáticos fazerem um bom uso dos mesmos tem que ser significativamente reforçada, com recurso a meios eficazes, atualizados, claros, não se presumindo que em cada cidadão existe – ou deva existir – um informático.

**A preocupação da Administração Pública com a capacidade de os utilizadores dos sistemas informáticos fazerem um bom uso dos mesmos tem que ser significativamente reforçada, não se presumindo que em cada cidadão existe – ou deva existir – um informático.**

## 2.2. Garantir alternativas ao acesso digital

A transição digital e a preferência pelos procedimentos eletrónicos, visível, designadamente, no diploma que estabelece medidas de modernização administrativa<sup>57</sup>, não significam que os demais meios de acesso estejam proscritos ou em vias de extinção. Designadamente, o Código do Procedi-

<sup>56</sup> Nos termos do **artigo 75.º do Regime Geral das Infrações Tributárias**, aprovado pela Lei n.º 15/2001, de 5 de Junho: 1 - "O arguido que pagar a coima no prazo para a defesa benéfica, por efeito da antecipação do pagamento, da redução da coima para um valor igual ao mínimo legal cominado para a contraordenação e da redução a metade das custas processuais".

<sup>57</sup> Através de expressões como: "**sendo em regra** o atendimento, bem como o desenrolar de todo e qualquer procedimento administrativo, realizado **através de meios digitais**", "A consulta, nos termos da lei, do processo administrativo e da informação sobre o seu andamento, deve, **sempre que possível**, ser assegurada aos interessados de **forma digital**", "Os requerimentos apresentados pelos utentes dos serviços públicos devem ser **preferencialmente** entregues através do **balcão único eletrónico** ou do respetivo **portal ou sítio na Internet**", "Os elogios, sugestões e reclamações dos utentes (...) são feitos **online em plataformas próprias disponibilizadas na Internet**", "Nos locais de atendimento ao público são disponibilizados, como meios subsidiários de apresentação de elogios, sugestões e reclamações, a caixa de sugestões e elogios, bem como o livro de reclamações, devendo ser utilizados **apenas quando seja impossível ou inconveniente a apresentação online dos mesmos**" vide artigo 2.º, d), artigo 3.º, n.º 3, artigo 26.º, n.º 3, artigo 35.º-A, n.º 1 e n.º 6 do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril (negrito nosso).

mento Administrativo, que admite medidas de diferenciação positiva para quem use a via eletrônica, estabelece que *em caso algum o uso de meios eletrônicos pode implicar restrições ou discriminações não previstas para os que se relacionem com a Administração por meios não eletrônicos*<sup>58</sup>.

Neste contexto, é fonte de muito particular preocupação a existência de serviços ou funcionalidades cujo acesso se faça *exclusivamente online*.

**É fonte de muito particular preocupação a existência de serviços ou funcionalidades cujo acesso se faça *exclusivamente online*. É o que sucede, por exemplo, em matéria de apoio à habitação, da segurança social dos trabalhadores do serviço doméstico ou ainda em processos de desalfandegamento de encomendas.**

Numa ponderação de eficiência e racionalização de recursos, a par de exigências de reserva e segurança, revela-se compreensível nos dias de hoje, em termos gerais e sem prejuízo da previsão de cláusulas de salvaguarda, o encaminhamento de um *público profissional* (por exemplo, contabilistas certificados, advogados, solicitadores) para soluções digitais, no seu relacionamento enquanto profissionais com a Administração, muitas vezes em representação ou ao serviço de clientes.

Foi o que sucedeu, designadamente, quanto à apresentação de pedido de nacionalidade – a partir de dezembro de 2023, o pedido apresentado por mandatários passou a ser obrigatoriamente efetuado através do Portal de Justiça, com autenticação do certificado digital da ordem profissional<sup>59</sup>.

A aplicação desta possibilidade – ou seja, o digital como *única via* – à população em geral suscita, no entanto, as maiores reservas. Não podendo dar-se como assente que todos têm (ou têm obrigação de ter) acesso a plataformas *online*, ou outras vias de acesso digital (desde logo, correio eletrónico), tal exigência consubstanciar-se-á, então, em verdadeira limitação do acesso aos serviços públicos.

É, por isso, com grave preocupação que se dá conta da deteção de situações de atendimento ou acesso *exclusivamente online* dirigidos aos cidadãos em geral.

<sup>58</sup> Artigo 14.º, n.º 5 do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

<sup>59</sup> Em sentido contrário, com a entrada em funcionamento do balcão digital *e-clic*, criado como meio preferencial de comunicação dos cidadãos e empresas com a Segurança Social, foi vedada a possibilidade de contacto através de correio eletrónico. Esta alteração não teve em conta a necessidade de comunicação dos advogados (assim como outros profissionais, designadamente solicitadores e contabilistas certificados) com a Segurança Social em representação dos seus constituintes. Na inexistência de um canal de comunicação digital exclusivo para os advogados, nem sendo equacionável, por razões de proteção e segurança, o uso das senhas pessoais dos constituintes, os advogados apenas podem, no exercício da sua profissão, contactar a Segurança Social por via postal ou mediante atendimento presencial, este último condicionado, em alguns concelhos e serviços, a prévia marcação. Esta solução, para além de restringir o direito constitucional de representação por advogado perante qualquer autoridade (artigo 20.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa), constitui medida de sentido inverso à preferência no atendimento em serviços públicos de que beneficiam os advogados e outros profissionais, a qual visa garantir maior celeridade e eficácia no exercício de funções qualificadas como de interesse público.

Como já acima referido, é o que sucede, em matéria de apoio à habitação, no âmbito do **Programa Porta 65+**, não havendo possibilidade de submissão de candidatura que não por via digital. O mesmo sucede com o **Programa Porta 65 Jovem**, esclarecendo-se no *site* em “Como se candidatar” que *a candidatura é realizada via eletrónica*.

Em matéria de segurança social, foi trazido ao conhecimento da Provedoria de Justiça que a inscrição e cessação da atividade dos **trabalhadores do serviço doméstico** passou a ser feita exclusivamente por via digital<sup>60</sup>. Se é compreensível o uso deste canal para a comunicação da generalidade das entidades empregadoras com o **ISS**, a transposição do mesmo modelo para os trabalhadores do serviço doméstico revela-se especialmente desadequada, na medida em que o contrato de serviço doméstico tem, por regra, uma pessoa singular na qualidade de empregador<sup>61</sup>, e não raras vezes pessoas com especiais necessidades, em razão da idade ou do estado de saúde, público que, com maior probabilidade, se sentirá pouco à vontade no universo digital.

Também quer ao nível da administração local quer no âmbito dos serviços públicos essenciais encontramos situações em que o acesso a serviços ou funcionalidades é feito exclusivamente *online*.

Quanto ao primeiro, tomou-se conhecimento de um regulamento do **Município de Vila Real** que exigia uma “assinatura digital qualificada como, por exemplo, a assinatura digital do Cartão de Cidadão” para efeitos de apresentação nos serviços municipais de um conjunto alargado de requerimentos (e respetivos documentos). A formalidade de aposição de “assinatura digital qualificada” era exigida a qualquer cidadão e não apenas a profissionais, não sendo admitida, em caso algum, a sua substituição por assinatura manuscrita.

Verificou-se também que, desde setembro de 2023, os **CTT – Correios de Portugal, S.A. (CTT)** apenas disponibilizam o **desalfandegamento de encomendas online**. Mais uma vez, o desalfandegamento de encomendas não pode ser tido como um procedimento que apenas respeite a profissionais, tendo mesmo uma expressão significativa na vida familiar e privada dos cidadãos, designadamente no caso de famílias separadas pela distância geográfica. Situação trazida ao conhecimento da Provedoria de Justiça sobre problemas no âmbito de um processo de desalfandegamento respeitava a um idoso residente em Vila Nova de Gaia, que foi informado de que as alternativas para desalfandegamento eram a via *online* ou presencial, *esta apenas em local sito na cidade de Lisboa*.

<sup>60</sup> Neste sentido, v. a informação disponibilizada na página da internet da Segurança Social, no separador – Entidades empregadoras/comunicação de admissão de trabalhadores – Trabalhadores do Serviço Doméstico (consultada em 05/04/2024 e com data de atualização de 27/02/2024): “A comunicação deve ser feita *online* no serviço Segurança Social Direta. Para os trabalhadores do serviço doméstico, deve ser efetuada através da Segurança Social Direta pelo caminho Emprego-Serviço Doméstico-Comunicar Vínculo”. Idêntica informação constava do *Guia Prático da Segurança Social sobre Inscrição, alteração e cessação de Serviço Doméstico* (atualizado em 26/3/2024).

<sup>61</sup> Constitui exceção a situação prevista no artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 235/92, de 24 de outubro.

Trata-se de informação anterior a setembro de 2023, data a partir da qual se deu a passagem para o exclusivamente *online*. Adicionalmente, verificou-se que o esclarecimento de dúvidas sobre o processo de desalfandegamento podia ser feito através da página de internet, redes sociais, ou de uma linha telefónica de apoio, que elucidava sobre a forma de utilização da ferramenta digital. Ou seja, também em sede de obtenção de esclarecimentos é pressuposto o recurso à via digital: as soluções disponibilizadas dependem da ideia de que o cliente deverá aceder à internet e possuir conhecimentos informáticos suficientes para compreender e aplicar os esclarecimentos prestados através da linha telefónica de apoio, ou conseguir indagar informação em plataformas digitais.

Sem prejuízo da convicção da Provedoria de Justiça quanto à desadequação das soluções destinadas aos particulares que apresentem o digital como via exclusiva de acesso, apontou-se neste caso junto dos CTT, na falta de alternativa imediata ao desalfandegamento *online*, a possibilidade de, pelo menos, assegurar nas suas lojas um atendimento presencial que integrasse o apoio ao cliente com dificuldades na navegação *online*.

Ainda no âmbito dos **serviços públicos essenciais**, tomou-se conhecimento de casos em que era necessária a criação de conta de cliente *online* para efeitos de comunicação de leituras de eletricidade, o que igualmente motivou uma chamada de atenção da Provedoria de Justiça à empresa comercializadora de energia.

Foram ainda sinalizadas situações em que, não sendo a opção pelos meios digitais *formalmente exclusiva*, ela pode na prática consubstanciar-se como tal. Assim, no caso do pagamento de estacionamento em zona próxima de uma unidade de saúde, foi assinalado um número muito diminuto de parquímetros, e não facilmente localizáveis. A entidade responsável – empresa municipal Parques Tejo – apoiou-se, em resposta, no facto de estarem disponíveis *aplicações digitais móveis* para efetuar o **pagamento do estacionamento**. Esta posição é claramente reveladora de uma assunção de que todos os condutores devem possuir equipamentos que permitam o recurso às aplicações digitais e conhecimentos para as utilizar, obliterando-se e substituindo-se, nesta visão, o dever de se garantir a devida acessibilidade aos cidadãos que utilizam o estacionamento público, sobretudo nas proximidades de estabelecimento de saúde, por um dever dos cidadãos de recurso a ferramentas digitais.

### 2.3. Sistemas informáticos mais flexíveis

A rapidez e eficiência que as soluções informáticas pretendem imprimir aos processos de funcionamento da Administração Pública implicam frequentemente o recurso a ferramentas informáticas dotadas de mecanismos rígidos e de automatismos que muitas vezes levam à impossibilidade cega de consideração de especificidades do caso concreto, ou de elementos diversos dos previstos no sistema, tratando de igual modo casos diferentes face à lei, ou não cumprindo o dever de fundamentação e, em consequência, a obrigação de transparência na atuação administrativa.

Esta rigidez gera também situações nas quais, contrariamente ao que sucede no procedimento administrativo não digital e decorre do dever de cooperação procedimental (60.º CPA), não se dá ao cidadão a *possibilidade de suprir as deficiências do pedido* (108.º CPA).

**As soluções informáticas recorrem frequentemente a mecanismos rígidos e automatismos que levam à impossibilidade de consideração de especificidades do caso concreto, ou de elementos diversos dos previstos no sistema, tratando de igual modo casos diferentes face à lei, não cumprindo o dever de fundamentação ou não permitindo a correção de erros.**

Entre os exemplos deste tipo de funcionamento merece menção, pela frequência com que é versado em queixas, o sistema automático do **ISS** relativo à fixação de dívida de juros de mora.

Uma vez identificadas contribuições que permaneçam por pagar depois da data a que se reportam, o sistema informático procede, de forma automática, ao cálculo de juros de mora e integra o respetivo valor no montante em dívida. Porém, tal sucede mesmo *quando o atraso na fixação das contribuições a pagar é da responsabilidade da Segurança Social* e não existe qualquer mora dos contribuintes. Apenas mediante reclamação e respetiva apreciação – processo muitas vezes moroso – é possível aos interessados verem anulada uma dívida de juros indevidamente fixada pelo funcionamento automático do sistema informático.

**O sistema informático do Instituto da Segurança Social procede, de forma automática, ao cálculo de juros de mora e integra o respetivo valor no montante em dívida. Porém, tal sucede mesmo quando o atraso nas contribuições a pagar é da responsabilidade da Segurança Social e não existe qualquer mora dos contribuintes.**

Foi o caso de alguns cidadãos cujo enquadramento ou correção da remuneração convencional no regime do seguro social voluntário foram efetuados com *atraso imputável aos serviços* e que se viram depois confrontados com uma dívida contributiva relativa aos meses anteriores que incluía juros de mora.

Foi também a situação de uma trabalhadora independente que, tendo reiniciado a sua atividade, não conseguiu que o sistema informático aceitasse imediatamente, com o reinício de atividade, o pagamento das correspondentes contribuições. Quando o problema foi resolvido, cerca de três anos depois, foi automaticamente fixada a dívida de contribuições, acrescida de juros, quando a mora no pagamento daquelas era imputável aos serviços e não à beneficiária que, em sucessivas reclamações, deu conta da impossibilidade do cumprimento atempado da sua obrigação contributiva.

Os automatismos informáticos podem ainda lesar a confiança dos particulares, como acontece na comunicação dos valores retroativos devidos em caso de **revisão das pensões de reforma da Segurança Social**.

Em alguns casos, a revisão da pensão implica o direito ao pagamento de retroativos apenas a partir da data a que a revisão reporta os seus efeitos, e não desde o início da atribuição da pensão. Quando assim é, verificou-se que a comunicação dirigida aos pensionistas induz em erro, pois apresenta como valor de "atrasados a regularizar posteriormente" (expressão utilizada pelos serviços da Segurança Social) um montante muito superior ao que é devido, muitas vezes em milhares de euros<sup>62</sup>.

Este erro – que resulta de um automatismo informático inerente ao modelo de comunicação do cálculo das pensões – gera expectativas indevidas aos beneficiários e múltiplos pedidos de esclarecimento dirigidos ao **Centro Nacional de Pensões**, pelo que a sua correção seria da maior importância.

A rigidez da aplicação informática esteve, de igual modo, na base da demora, de cerca de *dois anos*, na correção de um subsídio de cuidador informal, em virtude de o sistema ter considerado que a beneficiária detinha 100% da propriedade de um imóvel, quando era apenas proprietária de 50%. Apresentada reclamação, foi reconhecido o erro pelo Centro Distrital da Segurança Social, embora com a indicação de que a sua resolução dependia da introdução de "nova funcionalidade aplicacional de recálculo".

A inflexibilidade do sistema também se reflete na **dificuldade em reconhecer omissões ou falhas nos procedimentos tramitados informaticamente**. Assim, é manifesto que, por exemplo, falhas no carregamento de dados podem levar a resultados ilegais, mas o reconhecimento de elementos não inseridos nos sistemas é moroso e difícil. Por exemplo, chegou ao conhecimento da Provedoria de Justiça reclamação junto do **ISS por período superior a dez anos**, para que fossem tidos em conta, em determinada carreira contributiva, descontos efetuados no período compreendido entre 1975 e 1981.

Verificou-se que teria existido um lapso na digitalização da informação, e o **ISS** só após a intervenção da Provedoria de Justiça veio a inserir no sistema informático a referência às contribuições correspondentes àquele período, com reflexo na pensão que o interessado auferia.

O cerne da questão, e suscetível de gerar resultados injustos e ilegais, é a constatação de que, neste caso como em outros, apenas releva a informação contida no sistema informático, não se admitindo que os cidadãos possam apresentar outros meios de prova dos direitos que invocam.

<sup>62</sup> O valor apresentado corresponde à soma de todas as pensões com valor já revisto desde a data em que a pensão inicial foi atribuída, como se o beneficiário a elas tivesse direito desde esse momento e não tivesse recebido, até ao momento em que a comunicação é feita, qualquer valor a título de pensão.

Outro exemplo foi o da introdução do **mecanismo automático de atribuição da tarifa social de energia elétrica e gás natural**<sup>63</sup>, que teve como efeito que muitos beneficiários deixassem de ser abrangidos por este apoio social, por força de discrepância na informação constante do sistema informático da **Direção-Geral de Energia e Geologia**. Foram precisos mais de dois anos até ao desenvolvimento de nova funcionalidade que permitisse efetuar o recálculo da tarifa, durante os quais os interessados continuaram a aguardar pela atribuição retroativa do benefício, demora particularmente grave devido à vulnerabilidade económica dos beneficiários da tarifa social.

A mesma rigidez na consideração de outros elementos também resulta de queixas relativas ao **PAE+S – Programa de Apoio a Edifícios mais Sustentáveis**. Por exemplo, desconsiderando-se o envio ao **Fundo Ambiental**, por correio eletrónico, de recibo que comprovava o pagamento de fatura anteriormente junta. O desenho do **PAE+S** estabelece que o pedido de elementos adicionais ocorre apenas uma vez, via plataforma digital, pelo que os documentos apresentados por via distinta ou posteriormente não são aceites<sup>64</sup>.

Num outro caso, uma candidatura foi revalidada e deferida quando o interessado, com a ajuda do seu contabilista e com recurso a *printscreens* da plataforma, conseguiu demonstrar que, ao contrário do inicialmente referido pelo Fundo Ambiental, havia instruído a candidatura com toda a documentação exigível.

No domínio da desproteção dos cidadãos face às plataformas informáticas, foi questionado o funcionamento do **MIFE (Módulo Integrado de Penhoras Eletrónicas)** na sequência da penhora indevida de um subsídio de doença. Verificou-se que o sistema informático permitia que os agentes de execução determinassem indevidamente penhoras sem respeito pelo limite da impenhorabilidade do valor correspondente ao salário mínimo nacional.

A Provedoria de Justiça sinalizou a situação, tendo sido identificada a necessidade de *ajustamento aplicacional* em alguns casos de pluralidade de penhoras. O exemplo revela que a conceção do sistema informático em causa não foi acompanhada da preocupação com a observância de norma que decorre da garantia de condições mínimas de subsistência aos particulares penhorados, a qual encontra o seu fundamento último no próprio princípio da dignidade humana.

<sup>63</sup> Este apoio social, que consiste num desconto na tarifa de acesso às redes de eletricidade em baixa tensão e/ou de gás natural em baixa pressão, é atribuído através de um sistema informático da Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG) que efetua o cruzamento da informação fornecida pelos comercializadores, a Autoridade Tributária e Aduaneira e o Instituto de Segurança Social.

<sup>64</sup> Cf. pontos 11.2 e 11.3 do Regulamento do Programa (Despacho n.º 6070-A/2021, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 118, Suplemento, de 21 de junho de 2021 e alterações subsequentes), nos termos dos quais: "11.2 - A análise das candidaturas baseia-se exclusivamente nos dados e documentos apresentados pelo candidato no momento de submissão da candidatura e na verificação do cumprimento dos critérios de elegibilidade aplicáveis ao(s) projeto(s) candidatado(s), podendo ser solicitado aos candidatos esclarecimentos e/ou elementos complementares, por uma única vez, os quais devem responder no prazo de cinco dias úteis a contar da data de receção do pedido. 11.3 - O pedido de esclarecimentos referido no ponto anterior é remetido pela plataforma digital do Programa para o endereço eletrónico do candidato, não sendo aceites documentos ou elementos remetidos por outros meios".

Estas características de difícil permeabilidade e ajustamento dos sistemas informáticos não afetam apenas a esfera patrimonial dos cidadãos.

Assim, foi denunciada à Provedoria de Justiça a impossibilidade de concluir o registo de nascimento de uma criança, devido à acentuação gráfica de um dos seus apelidos, proveniente do nome da família da mãe, de nacionalidade croata. Apurou-se que a resolução deste problema impunha a alteração do sistema SIRIC (aplicação informática de suporte à atividade dos serviços de registo e identificação civil), de modo a serem admitidos caracteres e diacríticos eslavos. As diligências infrutíferas realizadas pelo **Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. (IRN)** junto do **Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P. (IGFEJ)** revelaram que o sistema informático não estava pensado de modo a priorizar esta manifestação do direito à identidade pessoal, através do registo civil e a atribuir o devido relevo à efetivação do direito ao nome. No caso, o registo sem a grafia original, tal como veio a ser efetuado, implica uma redação e pronúncia incorreta do apelido. A Provedoria de Justiça fez notar ao **IGFEJ** que a crescente mobilidade dos cidadãos pode tornar este problema cada vez mais frequente, e continua a acompanhar esta questão; reconhecida a importância da atualização tecnológica, o **IGFEJ** informou estar a desenvolver um plano que permita reconhecer outros caracteres para além dos atualmente previstos.

A este propósito merece reflexão a definição de prioridades revelada no investimento em novas funcionalidades do cartão de cidadão, como é o caso da tecnologia *contactless*, quando ainda se encontrarão por garantir questões mais básicas e essenciais como a apresentada.

## 2.4. Corresponder às expectativas

A eleição dos meios digitais como forma preferencial de prestação de serviços públicos gera nos cidadãos uma perceção de eficácia, rapidez, rigor e certeza. No mesmo sentido concorre a elevada exigência que os meios digitais demandam dos utilizadores, reportada, por exemplo e como já se referiu, à forma de entrega de documentos, à observância de procedimentos e operações *online*, às formas de certificação, ao respeito pela formatação solicitada (datas, tipo de documentos, etc).

Ora, este contexto de seriedade e eficácia que o mundo digital anuncia e que é de facto capaz de proporcionar não se cumpre sem uma permanente atenção à segurança e eficácia dos recursos tecnológicos – por exemplo, através da manutenção e atualização das infraestruturas digitais<sup>65</sup> – e humanos –, já que, não obstante a diminuição de intervenção dos trabalhadores resultante da informatização dos procedimentos, o elemento humano continua a ser essencial à implementação da transição digital.

<sup>65</sup> De acordo com o artigo 47.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, que estabelece medidas de modernização administrativa, a informação disponibilizada pela Administração Pública em portais e páginas deve ser atualizada com frequência. Tal é, de facto, essencial para gerar confiança na consulta destes recursos. Porém, o *Relatório do Atendimento ao cidadão nos serviços públicos – uma análise da situação atual pelo Provedor de Justiça* concluiu pela existência de páginas oficiais que apresentam conteúdos com falhas na informação sobre o atendimento aos cidadãos quanto à atualização, completude, correção e coerência. Consultar p. 13-22 do Relatório disponível em [https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relato%CC%81r%CC%81rio\\_Atendimento%20ao%20Cidada%CC%83o.pdf](https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relato%CC%81r%CC%81rio_Atendimento%20ao%20Cidada%CC%83o.pdf).

Em algumas situações reportadas à Provedoria de Justiça é evidente a falta de meios necessários para assegurar a transição digital. São, por exemplo, relatadas situações em que, por insuficiência de recursos humanos, os serviços de *back office* não conseguem acompanhar a cadência da digitalização dos procedimentos ou de uso pela Administração de programas obsoletos, que criam dificuldades na interação com os particulares e no tratamento dos dados por estes fornecidos<sup>66</sup>.

Foi o caso das queixas relativas ao **Fundo Ambiental** a respeito do **Aviso 25 – Eficiência Energética em Edifícios**<sup>67</sup> e do atraso no processamento dos apoios devidos pelo extinto **Fundo de Eficiência Energética (FEE)**<sup>68</sup>. Resultou das diligências da Provedoria de Justiça que os arquivos digitais do **FEE** apenas foram disponibilizados ao **Fundo Ambiental** em outubro de 2023, e que o pagamento dos apoios em falta só poderá ter lugar após o tratamento do arquivo, com dimensão considerável, processo que tinha início previsto para o princípio do ano de 2024.

Foi também exposta situação de morosidade e omissão de resposta a **pedidos de registo online** distribuídos a **Conservatória do Registo Comercial**. Não dispensando tais soluções a intermediação humana, o aumento do número de pedidos *online*<sup>69</sup> gera uma sobrecarga de trabalho que se reflete na capacidade de resposta dos serviços de registo, dadas as limitações a nível de recursos humanos reconhecidas pelo **IRN**. Do contacto com a Conservatória resultou que a apreciação dos pedidos de registos *online* segue a ordem cronológica de entrada, registando-se então em cerca de quatro meses o período médio entre a apresentação do pedido e a conclusão da respetiva tramitação.

No que respeita aos recursos materiais necessários para a transição digital, foram discutidas as condições de assistência técnica e manutenção de equipamentos informáticos disponibilizados ao abrigo do **Programa Escola Digital**<sup>70</sup>. Designadamente, estavam em causa os tempos de resposta e custos de reparação dos computadores portáteis cedidos para uso escolar de alunos do 1.º ciclo do ensino básico. O impasse implicava a não atribuição de novos equipamentos aos alunos, com exclusão das aprendizagens digitais.

<sup>66</sup> Por exemplo, impossibilidade de o sistema informático dos serviços abrir documentos elaborados com versões atualizadas de processadores de texto, obrigando o particular a recorrer a uma versão pretérita para o específico fim de enviar documentos à administração pública.

<sup>67</sup> O **AVISO 25** prevê a possibilidade de financiamento de candidaturas para a implementação de medidas que promovam a eficiência energética e que conduzam à melhoria do desempenho energético de edifícios do setor residencial e de serviços de direito privado, que possam contribuir para as metas definidas no **Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética** ou para as metas nacionais de eficiência energética no âmbito da implementação da Diretiva de Eficiência Energética, veja-se <https://www.pnaee.pt/aviso-25/>.

<sup>68</sup> O **FEE** foi extinto pelo Decreto-Lei n.º 114/2021, de 15 de dezembro, e as respetivas atribuições transferidas para o **Fundo Ambiental** cujo orçamento foi reforçado para fazer face a essa integração.

<sup>69</sup> Com base nos dados facultados pelo IRN, no quadro do relatório do Provedor de Justiça sobre o **Atendimento ao cidadão nos serviços públicos**, comparando dados de 2018 e 2022, neste último registou-se um aumento de 26,8% no número de pedidos que deram entrada *online*.

<sup>70</sup> No âmbito deste programa, a Secretária-Geral da Educação e Ciência (SGEC), enquanto proprietária dos equipamentos informáticos, assegura a sua cedência aos AE/ENA, através da assinatura de contratos de cessão dos equipamentos, gere a relação contratual com os diferentes fornecedores e prestadores de serviços e presta o devido apoio aos AE/ENA, durante todo o ciclo de vida dos equipamentos, conectividade e serviços conexos.

Num caso conhecido, decorreu *mais de um ano letivo* desde o envio dos computadores para reparação, apesar da intermediação da escola, da **Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE)** e da **Secretaria-Geral da Educação e Ciência (SGEC)**, o que levou à opção do interessado pela aquisição de novos equipamentos, a expensas próprias. Também este exemplo coloca a descoberto a questão das expectativas e das obrigações geradas pela transição digital: a opção pela distribuição de computadores neste grau de ensino, com o correspondente recurso a materiais pedagógicos, não se compadece com a incapacidade, durante mais de um ano letivo, de proceder à reparação de computadores avariados, ou de oferecer uma outra alternativa. Antevendo-se o incremento da disponibilização de computadores usados – já que os alunos devem devolver os equipamentos ao concluir os 4.º, 9.º e 12.º anos de escolaridade ou ao abandonar o Agrupamento de Escolas / Escolas não agrupadas (AE/ENA) –, a importância de um procedimento de reparação simples e célere revela-se manifesta.

## ANÁLISE POR TEMAS |

1. AMBIENTE E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO
2. CIDADANIA
3. CIDADÃOS ESTRANGEIROS EM PORTUGAL
4. ECONOMIA E CONSUMO
5. EDUCAÇÃO E CULTURA
6. FISCALIDADE
7. HABITAÇÃO E URBANISMO
8. JUSTIÇA E SEGURANÇA INTERNA
9. LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO E ACESSO A PROFISSÃO
10. SAÚDE
11. SEGURANÇA SOCIAL
12. SISTEMA PRISIONAL E REINserÇÃO SOCIAL
13. TRABALHO



## ANÁLISE POR TEMAS |

### 1. AMBIENTE E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

#### 1.1. Gestão de combustível – incêndios

A gestão de combustíveis – ou seja, a *redução de material vegetal e lenhoso* com o objetivo de impedir, ou pelo menos dificultar, a propagação do fogo – continuou em 2023 a motivar a apresentação de queixas.

Por um lado, foram recebidas queixas sobre a omissão de atuação das autarquias locais na **gestão dos combustíveis em áreas rurais**: quer porque não executam a gestão de combustíveis em parcelas de terreno do município, quer porque não notificam os particulares para a executarem nas parcelas de terreno privadas<sup>71</sup>.

Quanto à **gestão de combustível em parcelas de terreno sitas em espaços urbanos**, foi possível constatar a existência de dúvidas quanto à competência e mecanismos a utilizar perante o incumprimento das obrigações de limpeza e conservação de parcelas de terrenos urbanos, nomeadamente quanto à possibilidade de os municípios se substituírem aos proprietários e quanto às sanções aplicáveis.

---

<sup>71</sup> Tal sucede, designadamente, por dificuldades na identificação e na localização dos proprietários. Importa referir, nesta matéria, a aprovação em 2023 de um novo regime jurídico do cadastro predial, pelo Decreto-Lei n.º 72/2023, de 23 agosto. Como referido na primeira parte do presente Relatório, o novo regime jurídico do cadastro predial revelou-se, porém, inexequível no imediato por razões relacionadas com o funcionamento da plataforma, constituindo um exemplo do problema geral de *falhas na execução da lei*.

Ora, com o **Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR)**, passou a prever-se que as autarquias locais regulem a gestão de combustível *no interior de áreas edificadas*, quer estas se situem em *solo rústico* quer em *solo urbano*<sup>72</sup>, e que os regulamentos municipais disciplinem a execução coerciva da gestão de combustível pelas câmaras municipais e a instauração de procedimento contraordenacional aos incumpridores.

Porém, foi verificado pela Provedoria de Justiça que diversas autarquias locais não exerceram o poder regulamentar previsto no referido diploma e que, portanto, não deram exequibilidade nem ao dever de os proprietários procederem à limpeza de parcelas de terreno urbanas nem aos poderes sancionatórios e de substituição coerciva.

A Provedoria solicitou ao **Secretário de Estado da Conservação da Natureza e Florestas** a identificação das câmaras municipais que ainda não exerceram o poder regulamentar previsto no SGIFR e das dificuldades com que as autarquias se têm deparado. Não foi ainda obtida resposta.

Também merecem referência as numerosas queixas relativas à intervenção coerciva da empresa **E-Redes – Distribuição de Eletricidade, S.A.**, que é competente para proceder à manutenção das condições de exploração da rede, e para constituir faixas de gestão de combustível junto às linhas de média e alta tensão.

Os proprietários de terrenos atravessados por uma instalação de utilidade pública ou confinantes com vias de comunicação são obrigados a não fazer plantações que possam prejudicar as linhas na sua exploração<sup>73</sup>, e a **E-Redes** procede ao corte ou decote de árvores sempre que identifique uma situação crítica de incumprimento de distâncias de segurança por falta de intervenção do proprietário. São todavia frequentes, neste quadro, queixas dos proprietários por falta da devida *notificação prévia* por parte da **E-Redes**.

A Provedoria de Justiça continua a acompanhar este assunto, designadamente no que concerne à atuação da **E-Redes**.

---

<sup>72</sup> Criado pelo Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro; anteriormente, verificava-se uma lacuna, oportunamente assinalada pela Provedoria junto do Governo, quanto à obrigação de os proprietários manterem limpas e desmatadas parcelas de terreno *sitas em espaços urbanos*.

<sup>73</sup> Artigo 54.º do Decreto-Lei n.º 26.852, de 30 de julho de 1936, que aprovou o Regulamento de Licenças para Instalações Elétricas.

## 1.2. Bem-estar animal e fruição do espaço público

A maior parte das solicitações recebidas sobre este tema refere-se ao bem-estar animal e as queixas visam as autoridades públicas que têm a responsabilidade de o defender, por exemplo as câmaras municipais, as autoridades veterinárias municipais e o Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente da Guarda Nacional Republicana.

Designadamente, são apontadas a *sobrelotação dos centros de recolha* e a falta de alternativas de abrigo, alimentação, abeberamento e cuidados veterinários para animais, designadamente para os animais de companhia abandonados.

São também recebidas queixas sobre a insuficiência de ações de controlo, captura e recolha de animais, e sobre a perigosidade gerada pela deambulação de animais errantes, particularmente em matilhas, tendo sido denunciados casos nos concelhos de Viseu e Espinho.

É ainda comum serem apresentadas queixas relativas à permanência no espaço público de grupos de gatos e à falta de intervenção dos municípios. Em muitos casos verifica-se estarem afinal em causa planos de gestão devidamente autorizados pelos serviços veterinários municipais, o que levanta a questão da falta da sua divulgação pública. Os programas municipais CED (Capturar-Esterilizar-Devolver) consistem na devolução ao espaço público de gatos errantes assilvestrados, depois de terem sido capturados e esterilizados com o objetivo de controlar a população de gatos, **reduzir focos de insalubridade e evitar a proliferação de pragas.**

Ainda no campo do equilíbrio entre estes dois pólos, mereceu atuação da Provedoria de Justiça a existência de um bando de gaivotas que, pelo seu número e comportamento agressivo, afetava a população de uma comunidade urbana quanto às condições higiossanitárias, incomodidade sonora e danos infligidos em edifícios e veículos. Contactada, a **Câmara Municipal de Cascais** reconheceu o problema e comprovou a realização de ações de captura e de recolha, em nome da salvaguarda da higiene e saúde pública, a colocação de aparelhos de produção de sons e luz que provocam o afastamento das aves e a instalação de barreiras físicas em locais usados pelas aves para nidificação e abrigo. Foram ainda desenvolvidas ações de sensibilização junto da população para a não alimentação das aves e para a deposição dos resíduos urbanos nos locais adequados.

## 2. CIDADANIA

### 2.1. Maternidade e paternidade

A maternidade e paternidade, *valores sociais eminentes* nos termos da Constituição, têm sido objeto da atenção da Provedoria, em especial no que respeita à observância de deveres estaduais tendo em vista a sua promoção e proteção. Sem desconsiderar o enorme relevo da dimensão pessoal da parentalidade, a realidade do seu exercício depende, em larga medida, da criação, manutenção e melhoria de condições sociais, económicas e culturais para as famílias, bem como de condições para o equilíbrio entre a vida pessoal/familiar e profissional.

Na medida em que a parentalidade e as condições do seu exercício têm uma influência profunda no percurso do indivíduo e na sua formação enquanto cidadão, ela deve ser enquadrada e protegida também enquanto *expressão de cidadania*.

Durante o ano de 2023, a temática da parentalidade foi analisada de forma transversal, isto é, em diferentes contextos de interação do cidadão com o Estado; a Provedoria de Justiça pôde concluir que o Estado nem sempre cuida, de forma satisfatória, de a promover e proteger, naquilo que especificamente ao Estado caberia, nesta matéria.

Seja devido à incapacidade de antecipar e acomodar as implicações de novas formas de exercício da parentalidade na interpretação e aplicação de *legislação sectorial* – é o caso, como veremos, da falta de harmonização entre os regimes do exercício das responsabilidades parentais e as leis fiscais e de atribuição de prestações sociais –; seja por falta de atenção quanto à necessidade de conciliação entre a parentalidade e as demais responsabilidades do indivíduo a nível profissional ou académico; seja, ainda, por desconhecimento sobre as possibilidades legais existentes quanto ao reconhecimento de novas formas de parentalidade, os cidadãos sofrem consequências que podem consistir na falta de acesso, morosidade ou penosidade quanto à perceção de um pagamento, reembolso ou prestação social, e que, noutros casos, se saldaram mesmo em compromisso ou adiamento de projetos de vida.

## Debilidades no regime fiscal e na atribuição de prestações sociais

Os dados estatísticos disponíveis revelam que, além da tendencial diminuição do número de elementos de cada núcleo familiar, avultam as situações de monoparentalidade e de recomposição daqueles núcleos<sup>74</sup>.

O legislador português tem procurado acompanhar essa evolução, o que fez designadamente mediante alterações à lei civil em matéria de exercício conjunto das responsabilidades parentais (regime que foi progressivamente reforçado como *regime-regra*) e residência alternada dos filhos nos casos de rutura da relação entre os progenitores<sup>75</sup>. Todavia, a conjugação entre o regime civil, por um lado, e as normas fiscais, de atribuição de prestações sociais e outras constantes de regimes dispersos, por outro, não se tem mostrado simples, não parecendo estas acompanhar adequadamente as mudanças substantivas verificadas.

Desde logo, o próprio conceito de agregado familiar tem, para efeitos fiscais e de atribuição de prestações sociais, um sentido *restrito*, que pressupõe a economia comum dos progenitores e filhos<sup>76</sup>, que não se verifica de forma constante em caso de exercício conjunto de responsabilidades parentais e residência alternada.

No âmbito fiscal, houve alguma adaptação às novas realidades familiares dos contribuintes, seja para o efeito de apuramento dos rendimentos, seja para acomodar, com deduções, a distribuição dos encargos e despesas dos pais com os seus dependentes. Pelo contrário, no domínio da Segurança Social, e em especial quanto aos apoios para os encargos acrescidos com crianças e jovens (como o *abono de família*<sup>77</sup>), os regimes de acesso às prestações familiares mostram-se, no essencial, inalterados desde a respetiva criação, não tendo havido atualização no modelo de acesso (*condição de recursos*) nem na distribuição desses apoios, que tomam por referência um único agregado familiar (e, assim, apenas um dos progenitores)<sup>78</sup>. As dificuldades de acesso às prestações sociais decorrentes desta desatualização motivam um número significativo de queixas à Provedoria de Justiça.

<sup>74</sup> Cf. Censos 2021. XVI Recenseamento Geral da População. VI Recenseamento Geral da Habitação: Resultados definitivos. Lisboa, INE, 2022, [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_publicacoes&PUBLICACOESpub\\_bouj=65586079&PUBLICACOESmodo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_bouj=65586079&PUBLICACOESmodo=2).

<sup>75</sup> Sobretudo através das Leis n.º 61/2008, de 31 de agosto, e n.º 65/2020, de 4 de novembro; enquanto esta última respeita ao regime da *residência alternada*, cuja aplicação não depende sequer, agora, do acordo dos progenitores, a primeira consagrou o *regime de exercício comum de responsabilidades parentais*, à luz do qual as questões de particular importância para a vida dos filhos são exercidas em comum por ambos os progenitores nos termos que vigoravam na constância do matrimónio. Quanto aos atos da vida corrente, a responsabilidade cabe ao progenitor com quem a criança reside habitualmente, ou àquele com quem se encontra temporariamente, não devendo este último contrariar as orientações educativas mais relevantes, tal como definidas pelo progenitor com quem os filhos residem habitualmente.

<sup>76</sup> Cf. artigos 4.º do Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho e 13.º do Código do IRS.

<sup>77</sup> Regulado no Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto.

<sup>78</sup> V., quanto à constituição do agregado familiar e rendimentos, o Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, que não pondera a situação familiar decorrente do exercício em conjunto das responsabilidades parentais e, em especial, da residência alternada dos filhos.

Por outro lado, mesmo nos regimes que possam não depender do regime geral da condição de recursos, verifica-se que a atribuição dos apoios pode ser feita depender do pressuposto da atribuição do abono de família, como é o caso do *subsídio por assistência a filho com deficiência, com doença crónica ou doença oncológica e do subsídio de lar*, pelo que as questões àquele propósito colocadas acabam por repercutir-se nestes apoios.

Essa falta de consideração do *Estado prestador* pela diversidade das situações decorrentes do exercício das responsabilidades parentais após um divórcio, separação ou cessação da convivência entre os pais é ainda detetável, por exemplo, em matéria de *assistência ao filho em caso de doença ou acidente deste*<sup>79</sup>. Sendo certo que a lei estabelece que o subsídio para esta assistência não é atribuído ao requerente se o outro progenitor não exercer atividade profissional<sup>80</sup>, a aplicação desta regra nos casos de progenitores separados levanta várias dificuldades, não salvaguardadas pelo regime. Para além dos desafios na sua conjugação com a residência alternada, a lei permite que o subsídio seja negado se o progenitor *não residente com o filho* não exercer atividade profissional, assumindo-se, assim, que lhe pode prestar assistência. Ora, tal circunstância não se verifica certamente em todos os casos, sendo provável que não se verifique na larga maioria.

A Provedoria de Justiça defendeu uma interpretação mais flexível da lei, à luz do qual se contemple a possibilidade de considerar que, mesmo não exercendo atividade profissional, o progenitor que não reside com o menor está impedido de prestar assistência, viabilizando-se, assim, a atribuição do subsídio ao progenitor que vive com o filho, se verificados os demais requisitos legais.



**Importa garantir a harmonização entre, por um lado, o exercício conjunto das responsabilidades parentais e a residência alternada dos filhos nos casos de rutura da relação entre os progenitores (regimes progressivamente reforçados na lei civil) e, por outro, as normas fiscais e/ou de atribuição de prestações sociais.**

Finalmente, importa apontar que, mesmo quando tem em consideração as circunstâncias decorrentes da separação entre os progenitores, o legislador abstrai, muitas vezes, da frequente desavença e ausência de colaboração entre eles. Assim, cria soluções que pressupõem e dependem de um entendimento e cooperação entre os progenitores pós-separação, bem como de um exercício responsável da parentalidade, descomprometendo-se face ao resultado quando essa não é – como se mostra frequente – a realidade.

<sup>79</sup> Artigo 19.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 91/2009, de 09 de abril; subsídio concedido nas situações de impedimento para o exercício de atividade laboral determinada pela necessidade de prestar assistência inadiável a filho.

<sup>80</sup> Artigo 19.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 91/2009, de 09 de abril.

Por exemplo, nos termos da legislação fiscal, os progenitores devem comunicar à AT, em momento próprio e aquando da submissão das declarações de IRS, o regime de exercício das responsabilidades parentais, a existência de residência alternada<sup>81</sup>, e qual a percentagem de despesas atribuídas a cada um deles<sup>82</sup> (se não forem igualmente divididas).

Existindo, porém, frequentes divergências entre as declarações dos progenitores, a AT emitiu uma Informação Vinculativa segundo a qual, nestes casos, se considera que não existe residência alternada dos menores e que a percentagem de partilha de despesas é de 50%, só passível de alteração através dos meios administrativos ou judiciais de reação contra os atos de liquidação<sup>83</sup>.

A conjugação entre as mencionadas divergências e a interpretação da AT resulta em morosidade na emissão de atos de liquidação e no pagamento de reembolsos, e no indeferimento – ou atraso no deferimento – de prestações sociais que dependam da validação da informação prestada junto da AT. Adicionalmente, as declarações incorretas de um progenitor podem ainda conduzir à perda pelo outro progenitor de apoios sociais, como sucedeu com os apoios extraordinários por dependente<sup>84</sup>.

## Subsídio parental alargado

Até à regulamentação da legislação que concretizou a Agenda do Trabalho Digno no âmbito da segurança social, em 2023<sup>85</sup>, o ISS entendia que o *subsídio parental alargado*, criado em 2009 para as designadas *licenças parentais complementares*<sup>86</sup> apenas poderia ser atribuído caso a licença complementar fosse gozada num único período seguido de três meses logo após o gozo da licença parental inicial. Esta constitui, porém, apenas *uma das modalidades* de gozo desta licença previstas no Código do Trabalho<sup>87</sup>.

A Provedoria de Justiça entendeu que, ao prever a concessão do subsídio parental alargado por um período até três meses, a lei não exigia o gozo da licença num único período *seguido* até três meses; pelo contrário, visava-se, precisamente, não deixar de fora nenhuma das modalidades de licença parental complementar sujeitas ao prazo limite de referência de três meses, ainda que este

<sup>81</sup> Cf. artigo 22.º, n.º 9, do Código do IRS.

<sup>82</sup> Cf. artigo 78.º, n.º 11, do Código do IRS.

<sup>83</sup> Cf. Informação Vinculativa n.º 15811, proferida no processo 1871/2019, nos termos e com os efeitos previstos no artigo 68.º da Lei Geral Tributária e publicada em [https://info.portaldasfinancas.gov.pt/informacao\\_fiscal/informacoes\\_vinculativas/rendimento/cirs/Documents/PIV\\_15811.pdf](https://info.portaldasfinancas.gov.pt/informacao_fiscal/informacoes_vinculativas/rendimento/cirs/Documents/PIV_15811.pdf).

<sup>84</sup> Cf. Decreto-Lei n.º 57-C/2022, de 6 de setembro, que estabelece medidas excecionais de apoio às famílias para mitigação dos efeitos da inflação. Sobre a utilização das informações prestadas à AT pelos cidadãos para fins extrafiscais – e especificamente no âmbito das medidas excecionais de apoio estabelecidas nesse diploma legislativo –, v. o subtema **6.1. Informação fiscal e a sua utilização para fins diversos**.

<sup>85</sup> Alteração ao Decreto-Lei n.º 91/2009, de 9 de abril, introduzida pelo Decreto-Lei n.º 53/2023, de 5 de julho.

<sup>86</sup> Previsto no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 91/2009, de 9 de abril.

<sup>87</sup> Excluindo-se, designadamente, o gozo de períodos intercalados de licença parental alargada e de trabalho a tempo parcial, sendo a duração total da ausência e da redução do tempo de trabalho igual aos períodos normais de trabalho de três meses (v. artigo 51.º, n.º 1, alíneas a) e d), do Código do Trabalho).

período de três meses pudesse ter que ser contado de maneiras diversas em cada uma delas. Em sentido convergente, defendeu-se também que constitui pressuposto incontornável do regime que as licenças parentais previstas no Código do Trabalho são *subsidiadas*, a não ser que o contrário esteja expressamente previsto. Ora, aquela interpretação do ISS feria, sem sustentação, este princípio.

Por fim, é de realçar que, decorridos mais de oito meses desde a clarificação do regime através da regulamentação da Agenda do Trabalho Digno<sup>88</sup>, o ISS invocava perante os interessados a impossibilidade de pagar o subsídio na modalidade de licença parental complementar acima referida, por o sistema informático ainda não ter sido alterado de modo a acomodar tal alteração.

### Conciliação entre a parentalidade e a vida académica e profissional

Na vertente relativa à vida académica, foi acompanhado o problema da *limitação de concessão de bolsa de estudo nos casos de progenitores estudantes*.

Estando esgotado o número máximo de anos em que a licenciatura devia estar concluída, foi indeferido pela **Escola Superior de Enfermagem de Lisboa** um pedido de bolsa a uma mãe estudante, cuja situação familiar apresentava elevada vulnerabilidade<sup>89</sup>. A Provedoria de Justiça entendeu que a situação se podia reconduzir a condições de elegibilidade *previstas no regime aplicável*, que salvaguarda casos especiais de falta de aproveitamento escolar por motivo comprovado de "situação especialmente grave ou socialmente protegida"<sup>90</sup>, e sugeriu a reversão do indeferimento.

A instituição politécnica acatou prontamente a sugestão, enquadrando o caso nas situações excecionais que a lei já acautela, e atribuiu a bolsa de estudo.

A Provedoria de Justiça debruçou-se ainda sobre a questão do adiamento da entrega de relatórios e outras avaliações nos anos curriculares de cursos de mestrado e doutoramento<sup>91</sup>, face a indeferimento de pedido formulado na sequência de licença parental por nascimento de filho. A decisão da instituição de ensino superior baseava-se nas suas normas, que negavam tal suspensão *em qualquer circunstância*.

<sup>88</sup> O Decreto-Lei n.º 53/2023, de 5 de julho, alterou o artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 91/2009, de 9 de abril, passando a prever expressamente que o *subsídio parental alargado é concedido nas situações de exercício de licença parental complementar gozada nos termos previstos nas alíneas a), c) e d) do n.º 1 do artigo 51.º do Código do Trabalho*, abrangendo, assim, a modalidade de licença em causa.

<sup>89</sup> Tratava-se de um agregado familiar vulnerável, em que a mãe tinha a cargo uma criança com deficiência e grau de incapacidade permanente global de 60%. Adicionalmente, passara, em anterior ano letivo, por processo de luto pela morte súbita de um filho com menos de dois meses de vida, com imediatas repercussões no seu desempenho académico.

<sup>90</sup> Artigos 5.º, 9.º e 12.º do Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino Superior, conforme republicado em anexo ao Despacho n.º 9619-A/2022, de 4 de agosto.

<sup>91</sup> Veja-se intervenção anterior, estando em causa a efetivação do direito ao adiamento da entrega da tese de doutoramento por parte de grávida em fase final de gestação, *Relatório à Assembleia da República 2019*, p. 130, [https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relat2019\\_web.pdf](https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relat2019_web.pdf).

Com base no quadro legislativo em matéria de proteção da parentalidade, e referindo regulamentos de outras instituições de ensino superior públicas, foi sugerida ao **Reitor da Universidade de Lisboa** a consagração da possibilidade de suspensão dos prazos durante a fase curricular do mestrado ou doutoramento, assegurando assim um nível mais elevado de proteção dos estudantes perante o nascimento de um filho. À data da finalização do presente Relatório não fora ainda obtida resposta à sugestão formulada.

A falta de empenho de conciliação entre a parentalidade e as demais responsabilidades do indivíduo pode ser também ilustrada com a situação de progenitora que frequentava um *curso de formação profissional* no quadro do **IEFP** e que, *cinco dias após o nascimento da sua filha*, foi confrontada com a obrigatoriedade de realizar a prova de avaliação final do curso, na qual se incluíam diversos exames, de 30 e 60 minutos, ao longo de seis horas. A desconsideração dos valores em presença é revelada pela sequência observada: tendo a progenitora informado a entidade formadora da necessidade de amamentação da filha de duas em duas horas, foi-lhe negado o pedido de adiamento da prova, sugerindo-se que se fizesse acompanhar pela filha e que a amamentasse nos intervalos das provas.

### Dificuldades no reconhecimento de novas formas de parentalidade

No que se refere ao reconhecimento de novas formas de parentalidade, foi solicitada à Provedoria de Justiça intervenção para que, em termos não discriminatórios e à luz do sistema registal português, fosse permitido o estabelecimento de uma relação de parentalidade entre uma criança nascida no quadro de procriação medicamente assistida e o cônjuge mulher da mãe biológica.

Depois de uma primeira tomada de posição negativa sobre esta questão em 2016<sup>92</sup>, o IRN reponderou-a em 2021 e, tendo por base alterações à Lei da Procriação Medicamente Assistida (PMA)<sup>93</sup>, admitiu que, encontrando-se a filiação estabelecida relativamente à mãe biológica e existindo já registo de nascimento da criança com menção à mesma, a parentalidade poderá estabelecer-se mediante *declaração* que o cônjuge mulher da mãe biológica faça perante funcionário do registo civil<sup>94</sup>.

Não obstante o carácter não vinculativo da pronúncia do IRN, concluiu-se que a mesma salvaguardava de modo correto o interesse da criança, permitindo sustentar a pretensão da família em causa, a qual pôde, assim, retomar o processo registal através de requerimento formal da prática do ato pretendido junto dos serviços competentes, de cuja possibilidade foi informada pela Provedoria de Justiça.

---

<sup>92</sup> O IRN entendia que o estabelecimento da filiação por consentimento só era admissível relativamente a casais heterossexuais. Cf. [Parecer n.º 35/CC/2016](#).

<sup>93</sup> Alterações introduzidas pela Lei n.º 17/2016, de 20 de junho, à Lei da PMA (Lei n.º 32/2006, de 26 de julho).

<sup>94</sup> Cf. [Parecer n.º 52/CC/2021](#).

## 2.2. Deficiência

Se a atividade do Provedor de Justiça é exercida na defesa e promoção dos direitos, liberdades e garantias e interesses legítimos de **todos** os cidadãos, ela é particularmente relevante quando se trata de pessoas vulneráveis, como é o caso de pessoas com deficiência.

Nesta matéria, selecionaram-se quatro procedimentos de queixa, instruídos em 2023, que retratam diferentes vertentes da atuação neste domínio<sup>95</sup>, e que denotam situações de falência na **promoção e proteção dos direitos da pessoa com deficiência**, em matéria **laboral**, de **saúde**, **educação** e **desporto e lazer**.

No âmbito da **inclusão laboral**, verificou-se que o ISS negou a uma trabalhadora do serviço doméstico a possibilidade de beneficiar da **taxa contributiva reduzida prevista para os trabalhadores com deficiência**<sup>96</sup>.

O ISS justificava a sua posição com o facto de os regimes aplicáveis aos trabalhadores com deficiência e aos trabalhadores do serviço doméstico constarem de *secções autónomas* do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social e contemplarem taxas específicas para cada uma dessas situações.

Argumentou a Provedoria de Justiça junto do ISS que a previsão de uma taxa reduzida em caso de deficiência do trabalhador é um benefício aplicável a todos os trabalhadores por conta de outrem, sem qualquer distinção. Teve-se igualmente presente o objetivo deste regime de incentivo à contratação de trabalhadores com deficiência, que não consente tal distinção, e a especial proteção que os trabalhadores e cidadãos com deficiência merecem na Constituição<sup>97</sup> e na legislação internacional a que Portugal está vinculado. Aguarda-se resposta a esta intervenção da Provedoria.

Em matéria de **acesso à saúde**, mereceu particular atenção a recusa de inscrição no **Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I.P. (ADSE)**, como beneficiário titular, de trabalhador com deficiência a exercer funções em entidade pública ao abrigo do *Programa de Emprego e Apoio à Qualificação das Pessoas com Deficiências e Incapacidades*<sup>98</sup>, mais concretamente em regime de emprego apoiado em mercado aberto<sup>99</sup>.

<sup>95</sup> As questões relativas às *acessibilidades físicas* serão tratadas no âmbito do Tema **7. Habitação e urbanismo (subtema 7.4.)** do presente Relatório.

<sup>96</sup> Artigos 108.º e 109.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (CRC), aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro.

<sup>97</sup> Artigos 59.º, n.º 1, alínea c), e 71.º.

<sup>98</sup> Criado pelo Decreto-Lei n.º 290/2009, de 12 de outubro.

<sup>99</sup> Nos termos do Decreto-Lei n.º 290/2009, de 12 de outubro, "considera-se emprego apoiado em mercado aberto a atividade profissional desenvolvida por pessoas com deficiência e incapacidade de trabalho reduzida, em postos de trabalho em regime de contrato de emprego apoiado, integrados na organização produtiva ou de prestação de serviço dos empregadores, sob condições especiais, designadamente sob a forma de enclaves" (artigo 54.º, n.º 1), entendendo-se por "enclaves" os "grupos de pessoas com deficiências e incapacidades que exercem a sua atividade em conjunto, sob condições especiais, num meio normal de trabalho" (n.º 2).

A esse propósito, entendeu a Provedoria de Justiça que o vínculo detido pelo trabalhador em causa preenchia os critérios para inscrição no subsistema<sup>100</sup>. Enfatizou-se, em especial, junto da entidade visada, que a recusa de inscrição deste tipo de casos consubstanciava uma **discriminação dos cidadãos com deficiência no acesso aos cuidados de saúde** proporcionados pela ADSE.

Não tendo a posição da Provedoria de Justiça sido acolhida, mantém-se o assunto em análise.

No plano do efetivo **acesso à educação da criança com deficiência**<sup>101</sup>, mereceu atenção o regime aplicável ao transporte escolar.

Em 2023 conheceu-se situação concreta de não operacionalização de circuito de transporte especial previamente aprovado pela Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE) para um aluno do segundo ciclo que frequentava *escola fora do concelho da sua residência*, na qual estava plenamente integrado desde o ensino pré-escolar.

Tanto a **câmara municipal** da área de influência da escola frequentada (**Peniche**) como a **câmara municipal** da área de residência (**Lourinhã**) entendiam que não lhes competia providenciar o transporte escolar, esta última invocando a existência de condições para integração do aluno em escola do município de residência. Dado o impasse, a Provedoria de Justiça sinalizou a situação junto da câmara municipal da área em que o aluno residia<sup>102</sup>, dando conhecimento à DGEstE.

Defendeu-se, para o caso analisado e para casos semelhantes, a especial ponderação do relevo da inclusão escolar dos alunos com necessidades educativas específicas e dos benefícios decorrentes da continuidade pedagógica. Também a *dimensão social* desta integração escolar constitui fator decisivo no desenvolvimento das suas capacidades e na conquista da plena autonomia.

Um último caso ilustra a ainda insuficiente promoção e proteção dos direitos de crianças com deficiência em **matéria de desporto e lazer**.

Em 2023, foi recebida a exposição de uma cidadã que inscreveu a filha – uma criança com dificuldades motoras e necessidades educativas específicas – num curso intensivo de natação para crianças, promovido por uma instituição pública de Ensino Superior. No formulário de inscrição, referiu que a filha tinha «dificuldades motoras ligeiras» e juntou em anexo o Atestado Médico de Incapacidade Multiusos que certificava 66% de incapacidade. A participação da criança foi rejeitada no primeiro dia de aulas, na presença da mesma e dos demais participantes e seus pais, não tendo havido anteriormente qualquer pedido de informação complementar à mãe ou outras diligências.

<sup>100</sup> Nos termos dos artigos 12.º e 12.º-A do regime da ADSE (Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro).

<sup>101</sup> V. artigo 23.º da Convenção sobre os Direitos da Criança.

<sup>102</sup> Nos termos do disposto no artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, a organização e o controlo do funcionamento dos transportes escolares são da competência das câmaras municipais da área de residência dos alunos.

A instituição sustentou que não tinham sido, na inscrição, prestadas todas as informações necessárias para avaliar corretamente a situação, e a Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC) entendeu não ter havido *atuação discriminatória em razão da sua condição de saúde*, não deixando, no entanto, de recomendar aos órgãos envolvidos que diligenciassem no sentido de alterar os procedimentos de modo a assegurar a completa e adequada apreciação das fichas de inscrição e dos documentos anexos e solicitando, sempre que necessário, esclarecimentos adicionais.

A instituição de Ensino Superior veio a alterar os seus procedimentos, designadamente adotando uma postura de atenção prévia quanto à possibilidade de participantes com necessidades educativas especiais.

A Provedoria de Justiça dirigiu chamada de atenção à **Reitoria da Universidade do Porto**, uma vez que a promoção e proteção dos direitos das pessoas com deficiência se não basta com a inexistência de intenção de discriminação. A plena inclusão e o respeito pela dignidade de todos exigem, além disso, um especial cuidado na abordagem, sendo exigível diligenciar no sentido de minimizar o impacto causado em pessoas com deficiência, sobretudo tratando-se de crianças.

## 2.3. Procedimentos fúnebres

Os procedimentos administrativos que têm lugar no particular contexto da morte devem merecer um maior escrutínio. As queixas recebidas revelam, por um lado, que os órgãos da administração local desconsideram a plena aplicabilidade, neste domínio, de normas básicas e princípios da atividade administrativa, expressamente previstos no Código do Procedimento Administrativo (CPA) e, por outro, que persiste uma atuação não suficientemente atenta às especificidades e cuidados demandados por estes procedimentos.

### Procedimento administrativo prévio à exumação

Ao longo dos anos têm sido sempre recebidas queixas sobre o procedimento administrativo para a exumação de cadáveres, por a mesma ter lugar sem a adequada divulgação. Trata-se de uma matéria de elevada sensibilidade pessoal e familiar, por estar em causa, por um lado, o tratamento condigno dispensado aos restos mortais e, por outro, a relação com o respeito pela preservação da memória do defunto, designadamente junto dos que lhe foram mais próximos.

O grau de indignação revelado nas denúncias recebidas resulta, em larga medida, do facto de a *exumação oficiosa* permitir às autarquias locais a trasladação para ossários indiferenciados, o que impede a futura localização e individualizada identificação das ossadas. Ora, a prática de exumação de cadáveres sem conhecimento prévio dos interessados, sistematicamente observada em muitos municípios e freguesias, decorre de uma interpretação estrita e isolada da legislação aplicável<sup>103</sup>, segundo a qual, decorrido o prazo de três anos da inumação e se os interessados nada diligenciarem, as ossadas serão consideradas abandonadas e trasladadas oficiosamente para ossários, pela câmara municipal ou pela junta de freguesia, bastando para tanto a *afixação prévia de avisos*.

A Provedoria de Justiça tem entendido que, uma vez que se *deve aplicar aqui plenamente o CPA*, os serviços devem, antes de terminar o período legal de inumação, notificar os interessados, se conhecidos, através de carta registada com aviso de receção e afixando editais, convidando-os a requerer num prazo razoável a exumação ou conservação de ossadas<sup>104</sup>.

São também denunciados casos em que os cemitérios procedem ao enterramento em profundidade de restos mortais, de modo a permitir-se a inumação, numa mesma parcela de terreno, de vários cadáveres em sobreposição. Nesta forma de ocupação de sepultura, fica comprometida a exumação dos restos mortais, dependente da passagem do prazo legal em relação a cada um dos cadáveres<sup>105</sup>, bem como da sua possibilidade material.

As situações descritas têm merecido a intervenção casuística da Provedoria de Justiça junto das Câmaras Municipais ou Juntas de Freguesia competentes, advertindo-se para a necessidade de alteração dos seus procedimentos. Apesar de, em algumas autarquias, os regulamentos já terem passado a prever expressamente o dever de aviso aos interessados através de notificação pessoal, o alcance sistémico do problema justifica uma reflexão alargada, também em diálogo com a Associação Nacional de Municípios e a Associação Nacional de Freguesias.

---

**103** Artigos 21.º, n.º 1, e 32.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 411/98, de 30 de dezembro, que aprovou o Regime Jurídico da Inumação e Trasladação de Cadáveres e artigo 23.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto n.º 48770, de 18 de dezembro de 1968, que aprovou os preceitos a que obedecem os regulamentos sobre polícia dos cemitérios.

**104** V. artigos 2.º, n.º 5 ("As disposições do presente Código, designadamente as garantias nele reconhecidas aos particulares, aplicam-se subsidiariamente aos procedimentos administrativos especiais"), 111.º e 114.º do CPA dos quais decorre que as notificações de atos administrativos que extingam direitos ou interesses legalmente protegidos ou afetem as condições do seu exercício, devem ser notificados, regra geral, *pessoalmente* aos interessados.

**105** Por razões de saúde pública e dignidade no respetivo tratamento, não é legalmente permitida a exumação de restos mortais antes de decorridos três anos sobre a inumação.

## Não aplicação de regras gerais

A Provedoria de Justiça constatou a não aplicação, em sede de procedimento de inumação, das regras gerais vigentes, designadamente quanto à atualização de elementos de identificação.

A **Junta de Freguesia de Ramalde** considerou não estar demonstrado o recenseamento na freguesia de determinada cidadã, cujo cadáver se pretendia fosse ali sepultado, invocando, para o efeito, o *Regulamento de tabelas e de taxas do cemitério*, que estabelece o critério do *recenseamento na freguesia*.

Sem prejuízo de outras questões que a diferenciação estabelecida no próprio Regulamento pudesse levantar, a factualidade demonstrou que a cidadã já havia promovido a alteração da morada para a circunscrição da Freguesia de Ramalde junto da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), na Segurança Social, no hospital e no centro de saúde onde era seguida, tendo também sido emitido cartão de cidadão com a nova morada. O documento necessário para levantar o cartão de cidadão foi mesmo entregue na morada atualizada, sita na Freguesia de Ramalde, tendo a interessada falecido no dia seguinte.

A autarquia não teve, assim, presente que a transferência da inscrição no recenseamento eleitoral para a nova área de residência é, desde 1999, *efetuada automaticamente* em função da morada indicada no cartão de cidadão<sup>106</sup>. Assim, considerando que à data do falecimento já tinha sido alterada a morada de residência no cartão de cidadão, a Provedoria sustentou que devia, para todos os efeitos, a cidadã considerar-se recenseada naquela freguesia.

A sugestão da Provedoria de Justiça não foi acatada, invocando-se a *vinculação da Administração ao “bloco de legalidade”*. Ao assim argumentar, a Junta de Freguesia desconsiderou, porém, e para além do mais, que é a própria lei que impõe à atividade administrativa princípios de justiça e de razoabilidade<sup>107</sup>.

<sup>106</sup> Cf. artigos 3.º, 9.º, n.º 1, 10.º, n.º 2 e 32.º da Lei n.º 13/99, de 22 de março, que estabelece o novo regime jurídico do recenseamento eleitoral.

<sup>107</sup> Artigo 8.º do CPA: “A Administração Pública deve tratar de forma justa todos aqueles que com ela entrem em relação, e rejeitar as soluções manifestamente *desrazoáveis ou incompatíveis com a ideia de Direito*, nomeadamente em matéria de interpretação das normas jurídicas e das valorações próprias do exercício da função administrativa”. Vejam-se ainda os princípios constitucionais que vinculam a atividade da Administração – artigo 266.º, n.º 2, da Constituição.

## 3. CIDADÃOS ESTRANGEIROS EM PORTUGAL

### 3.1. Processo de transição SEF-AIMA

Em 2023, a Provedoria de Justiça monitorizou a atividade do **Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)** na perspetiva do processo da sua extinção e da transferência de competências para outras entidades, designadamente para a **Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I.P. (AIMA)**.

Em julho de 2023 foi publicado relatório temático especial, com a formulação de 16 recomendações, incluindo alertas para o período de transição<sup>108</sup>. As conclusões e recomendações desse relatório foram transmitidas ao Governo<sup>109</sup>, tendo-se designadamente sublinhado que a criação de uma nova entidade não resolveria, por si mesma, as principais deficiências detetadas na atividade do **SEF**, sendo, pelo contrário, expectável que, na ausência de medidas estruturais, o número de pendências continuasse a aumentar durante o período de transição e mesmo para além dele, já no contexto do funcionamento da **AIMA**. Alertou-se ainda para a necessidade de uma estreita articulação entre a Direção Nacional do **SEF** e o Conselho Diretivo da **AIMA**, durante o período de transição, para evitar a quebra na continuidade do serviço público.



A Provedoria de Justiça tem acompanhado o processo de reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras, tendo, ainda em julho de 2023, publicado um relatório temático especial, com a formulação de 16 recomendações, incluindo alertas para o período de transição. Com um volume crescente de queixas, a Provedoria continua a observar muito de perto esta temática, contando também com a auscultação da sociedade civil. Disso mesmo se dará conta num segundo relatório temático.

Em dezembro, já após a entrada em funcionamento da nova Agência, a Provedoria de Justiça reuniu com o seu Conselho Diretivo, tendo sido estabelecidos canais de comunicação, com vista a procurar as soluções mais adequadas à tutela dos interesses legítimos dos cidadãos e ao aperfeiçoamento da ação administrativa.

<sup>108</sup> *Monitorização da Atividade e do Processo de Extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (Relatório I)*, julho de 2023, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/provedoria-de-justica-publica-relatorio-sobre-a-atividade-recente-e-o-processo-de-extincao-do-servico-de-estrangeiros-e-fronteiras/>.

<sup>109</sup> Cf. <https://www.provedor-jus.pt/extincao-do-sef-reuniao-com-secretaria-de-estado-da-igualdade-e-migracoes/>.

Desde 29 de outubro de 2023 até ao final de junho de 2024, foram mais de *duas mil* as solicitações chegadas à Provedoria em matéria de estrangeiros que estão diretamente relacionadas com as competências da AIMA. As principais questões que motivaram a apresentação de queixa respeitam à demora na tramitação procedimental dos pedidos de concessão de autorização de residência (AR), nos diversos enquadramentos legais, com destaque para os formalizados na sequência de manifestação de interesse – a esmagadora maioria – e, ainda, os apresentados por estudantes, para fins de reagrupamento familiar e para concessão de autorização de residência para investimento (ARI)<sup>110</sup>.

Na tramitação das queixas nestas matérias teve-se em consideração o particular contexto de início de atividade. Com a intenção de não acrescer fatores de entropia no funcionamento da nova Agência apenas pela ocorrência de queixa, sinalizou-se o que se afigurou mais urgente ou sensível, o que compreendeu, desde logo, situações de reagrupamento familiar envolvendo crianças, demora na concessão de AR a vítima de tráfico de seres humanos, e ainda constrangimentos na renovação automática de AR, incluindo em contexto de exercício profissional transfronteiriço ou do risco de perda de emprego<sup>111</sup>.

A Provedoria de Justiça continua a monitorizar a reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras numa perspetiva sistémica, contando também com a auscultação da sociedade civil. Disso mesmo se dará conta num segundo relatório temático.

### 3.2. Autorização de residência CPLP

Em março de 2023 foi anunciado o lançamento de plataforma que permite aos cidadãos nacionais de Estados-Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) a apresentação *online* de pedidos de autorização de residência ao abrigo do **Acordo sobre a Mobilidade entre os Estados-Membros da CPLP**<sup>112</sup>.

A nova ferramenta criou a expectativa de uma regularização célere e diferenciada da situação jurídica dos cidadãos dos países da CPLP, especialmente relevante face ao grave estado geral do sistema.

Porém, cedo foram recebidas queixas quanto às dificuldades na utilização da plataforma CPLP, designadamente no que respeita aos procedimentos relativos ao documento único de cobrança. Nos contactos havidos com o SEF foi possível confirmar que os meios informáticos não permitiam uma retificação expedita dos lapsos ocorridos, que era necessário efetuar verificações não automáticas e

<sup>110</sup> Acresce o reporte de dificuldades ou erros no funcionamento das diferentes plataformas em uso, *maxime*, os portais SAPA – Sistema Automático de Pré-Agendamento, AR CPLP, para renovação automática de AR e para impulso de pedido de proteção temporária a pessoas deslocadas da Ucrânia. Foram ainda objeto de queixa as dificuldades, senão mesmo impossibilidade, de agendamento ou reagendamento (incluindo também junto do IRN, no quadro das novas competências que lhe foram atribuídas na receção de pedidos de renovação de AR). Neste enquadramento e por último, adquiriram significado as queixas, muitas vezes concomitantes, contra a falta de resposta através dos canais especificamente disponibilizados pela AIMA para contacto com os cidadãos.

<sup>111</sup> Atuou-se também perante as dificuldades na tramitação dos pedidos ao abrigo do regime de proteção temporária a pessoas deslocadas da Ucrânia. Veja-se o Ponto **3.3. Proteção internacional – a) Proteção temporária**, do presente Relatório.

<sup>112</sup> O Acordo sobre a Mobilidade entre os Estados-Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa foi aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 313/2021, de 9 de dezembro.

que existia carência de recursos, designadamente humanos. No final de 2023, concretizada já a transferência de competências para a AIMA, continuavam a ser recebidas queixas de quem, tendo pedido autorização de residência CPLP por ocasião do lançamento da plataforma, não tinha ainda conseguido ver superados esses obstáculos<sup>113</sup>.

Por outro lado, não houve adequada informação pública — designadamente, na plataforma CPLP — quanto aos efeitos da realização deste pedido sobre os demais pedidos pendentes ao abrigo de outros regimes legais, gerando situações inesperadas e indesejadas de arquivamento por inutilidade superveniente<sup>114</sup>.

A Provedoria tinha já alertado o SEF que, na falta de mecanismos de advertência, os interessados não dispunham de elementos que lhes permitissem optar de forma consciente sobre qual o título de residência que melhor se adequava à respetiva situação, sendo certo que estes apresentam, por exemplo, âmbito e prazo de validade distintos<sup>115</sup>. Paradigmaticamente, no momento de submissão do pedido de autorização de residência CPLP, muitas pessoas ignoravam em absoluto que a sua titularidade não habilita à circulação dentro do espaço Schengen, tendo um âmbito estritamente nacional.

### 3.3. Proteção internacional

#### Proteção temporária

Durante o ano de 2023, continuou a acompanhar-se o programa especial de **proteção a pessoas deslocadas da Ucrânia**, impossibilitadas de regressar àquele país por causa da situação de guerra. Dispensando a necessidade de visto, garante-se por esta via a **atribuição de autorização de residência ao abrigo do regime de proteção temporária** e o acesso aos sistemas de saúde, segurança social e finanças<sup>116</sup>.

Foram reportadas dificuldades na *obtenção dos números identificativos* perante o **Serviço Nacional de Saúde**, a **Segurança Social** e a **Autoridade Tributária**; alguns dos problemas assumiam natureza técnica, decorrente de *falhas na interoperacionalidade* entre os serviços públicos.

Uma vez que a emissão do título de proteção temporária depende da atribuição destes números, as falhas reportadas contribuem para a demora do processo, e geram dificuldades em aspetos ele-

<sup>113</sup> Para uma visão geral das queixas recebidas na Provedoria de Justiça em matéria de estrangeiros desde o início de atividade desta nova entidade, veja-se Ponto 3.1. **Processo de transição SEF-AIMA** do presente Relatório.

<sup>114</sup> Por exemplo, no caso de pedido de autorização de residência para estudantes do ensino superior; já no caso da manifestação de interesse — estando dispensado o visto no acesso a autorização de residência para exercício de atividade profissional — a situação era clara, pois a plataforma continha indicação inequívoca quanto ao cancelamento automático da manifestação de interesse, caso o interessado optasse por prosseguir com o pedido de autorização de residência CPLP.

<sup>115</sup> O Acordo sobre a Mobilidade entre os Estados-Membros da CPLP incorpora o princípio da *aplicação do regime mais favorável*, o que impõe a possibilidade de comparação.

<sup>116</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-A/2022, de 1 de março, alterada, por último, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2024, de 29 de fevereiro.

mentares de reorganização da vida pessoal, familiar e profissional, designadamente no acesso ao mercado de trabalho, na abertura de conta bancária ou mesmo na simples troca de carta de condução.

No final de 2023 ainda eram reportadas situações de *pedidos apresentados no último quadrimestre de 2022*, sem emissão de título de proteção temporária.

Foram também recebidas queixas por constrangimentos enfrentados para retificação de dados incorretos (como o nome ou a data de nascimento) introduzidos nos pedidos de proteção temporária por via digital ou já constantes dos títulos emitidos. As dificuldades decorrem do facto de a própria plataforma não contemplar a possibilidade de correção, além de que a emissão de novos títulos exigia novas verificações não automatizadas, num contexto agravado pela carência de recursos. Ainda que residualmente, foi também reportada a falta de resposta a pedidos de cancelamento do título de proteção temporária feitos pelos próprios e em vista da sua mudança para outro país onde beneficiam de similar proteção.

A este propósito, a Provedoria de Justiça vem defendendo a necessidade da existência de canais expeditos para a resolução dos problemas identificados, bem como da possibilidade de os interessados obterem informação sobre o estado do procedimento.

## Reinstalação

Também no âmbito da proteção internacional, foi acompanhada a situação de grupo de **refugiados reinstalados** no nosso país no decurso de 2023. Trata-se de refugiados em situações de vulnerabilidade, que beneficiaram de proteção internacional num primeiro país de asilo fora da União Europeia, e que Portugal se dispôs a acolher, com a intermediação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).

Neste contexto, visitaram-se as instalações de centro de acolhimento gerido por organização não governamental; foram abordados com os responsáveis os casos concretos de acolhimento e integração de refugiados reinstalados, mas também o contexto geral do acolhimento de requerentes e beneficiários de proteção internacional, no quadro das responsabilidades do Estado e dos compromissos que assume.

Enquanto resposta social temporária, ali são proporcionados atendimento multidisciplinar, acesso a serviços essenciais (saúde, educação, ensino do Português como Língua Estrangeira) e outras condições, em ligação com os municípios parceiros e demais entidades, para uma integração estruturada e descentralizada no território. Foi possível constatar, junto dos refugiados, a expectativa de rápida *atribuição de habitações autónomas*, o que evidencia a necessidade de, a montante, isto é, ainda antes da chegada ao país de destino, ser dado a conhecer o processo de integração previsto, contribuindo, assim, para uma melhor gestão de expectativas e para maior sucesso no acolhimento.

## 4. ECONOMIA E CONSUMO

### 4.1. Entidades de regulação, supervisão e fiscalização

A relação com as entidades reguladoras assume uma dimensão expressiva no trabalho desenvolvido pela Provedoria de Justiça<sup>117</sup>, e reveste mais do que uma vertente. De facto, tais entidades surgem, por vezes, *diretamente visadas* nas queixas — tal sucede quando os cidadãos se lhes dirigiram e não obtiveram resposta ou, tendo-a obtido, dela discordam. São também ouvidas com o objetivo de *aprofundar o conhecimento* que este órgão do Estado tem sobre questões recorrentemente colocadas pelos cidadãos em setores de atividade como a banca, seguros, valores mobiliários, transportes, serviços públicos essenciais, concorrência ou saúde. Finalmente, assumem um papel no âmbito do *encaminhamento* de que o Provedor pode lançar mão quando, nos termos do artigo 32.º, n.º 1, do seu Estatuto, entenda que aquelas constituem *meio especialmente previsto na lei* para análise da pretensão do queixoso<sup>118</sup>.

Na larga maioria das queixas em áreas cobertas pelas entidades de regulação, supervisão e fiscalização que são dirigidas à Provedoria de Justiça, os cidadãos colocam especial ênfase na resolução dos litígios que os opõem aos *operadores*. Porém, as entidades de regulação, supervisão e fiscalização alegam, com frequência, não terem a natureza de entidades de resolução alternativa de litígios, nem a elas se podendo substituir na função de dirimir os conflitos concretos<sup>119</sup>.

Considerando, contudo, que o legislador lhes atribuiu competências específicas em matéria de tratamento de reclamações<sup>120</sup>, a experiência da Provedoria de Justiça tem permitido constatar diferenças de atuação, neste tocante, de diversas entidades reguladoras, cuja atividade é, no entanto, objeto de uma mesma lei-quadro e de estatutos nem sempre substancialmente diferentes. Assim,

<sup>117</sup> A especificidade desta relação justifica menção no regime normativo da Provedoria de Justiça, desde logo incluindo no âmbito de atuação do Provedor de Justiça os atos das entidades administrativas independentes (artigo 2.º, n.º 1, do *Estatuto do Provedor de Justiça*).

<sup>118</sup> O Regulamento de Organização e Funcionamento da Provedoria de Justiça prevê expressamente a possibilidade de *encaminhamento de queixas para as entidades reguladoras* (artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento n.º 182/2022, de 21 de fevereiro, DR, II Parte, B).

<sup>119</sup> Esta questão já foi abordada, por exemplo, no *Relatório à Assembleia da República – 2019*, págs. 47 e 48, disponível em [https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relat2019\\_web.pdf](https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relat2019_web.pdf).

<sup>120</sup> Nos termos do disposto no artigo 47.º, n.º 3, alínea *dj*, da Lei-quadro das entidades reguladoras, aprovada e publicada em anexo à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto: "...compete às entidades reguladoras a resolução de conflitos entre operadores sujeitos à sua regulação, ou entre estes e consumidores, designadamente (...) mediante solicitação dos interessados, promover o tratamento das reclamações através de mediação, conciliação ou arbitragem...".

tem sido possível identificar entidades de regulação e de supervisão que investem mais tempo e mais recursos na apreciação e decisão das reclamações que lhes são apresentadas<sup>121</sup>, enquanto outras adotam um comportamento mais distante do consumidor e do problema que, em concreto, o levou a reclamar<sup>122</sup>.

Note-se que, de todo o modo, todas estas entidades procedem ao tratamento estatístico e a uma apreciação sistémica dos assuntos objeto das reclamações dos consumidores, afetando parte dos seus recursos ao exercício dos poderes sancionatórios de que dispõem, a fim de fazer cessar as práticas ilegais e punir os respetivos autores, assim prevenindo a repetição de casos como os que são objeto de queixa e reclamação.

O conhecimento do trabalho desenvolvido e das principais preocupações das entidades de regulação e supervisão tem vindo a ser concretizado também através da presença da Provedoria de Justiça em estruturas consultivas dessas entidades, como é o caso do Fórum para a Supervisão Comportamental do Banco de Portugal e do Fórum ASF para Conduta de Mercado<sup>123</sup>.

Do ponto de vista sistémico, encontra-se no horizonte da Provedoria de Justiça a realização de *estudo comparativo* das diferentes perspetivas e modos de exercício de funções de supervisão, regulação e fiscalização, que poderá contribuir, com benefício do cidadão, para o alargamento das boas práticas em uso por cada uma destas entidades.

## 4.1. Viagens e turismo

Em matéria de viagens e turismo, a **Comissão Arbitral**<sup>124</sup> que funciona junto do **Turismo de Portugal, I.P.** aprecia os pedidos dos cidadãos para eventual acionamento do **Fundo de Garantia de Viagens e Turismo (FGVT)**, destinado a dar resposta ao pagamento de créditos dos viajantes junto das agências de viagens.

A questão dos *atrasos no funcionamento* dessa Comissão Arbitral foi, durante muitos anos, assunto recorrente em queixas dirigidas à Provedoria de Justiça, mas agravou-se de modo substancial com a pandemia da Covid-19 e o cancelamento massificado de viagens – em número significativo, viagens de finalistas – cujas reservas já haviam sido pagas.

<sup>121</sup> É, por exemplo, o caso da ERSAR – Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, da ASF – Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões e da CMVM – Comissão do Mercado de Valores Mobiliários.

<sup>122</sup> É, por exemplo, o caso da ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações.

<sup>123</sup> Mais informação pode ser consultada nas seguintes páginas de internet: <https://www.bportugal.pt/page/forum-para-supervisao-comportamental> e <https://www.asf.com.pt/mercado/f%C3%B3rum-conduta-de-mercado>.

<sup>124</sup> Entidade de resolução alternativa de conflitos independente, composta por representantes do Turismo de Portugal, I.P., da Associação Portuguesa das Agências de Viagem e Turismo e da DECO – Associação para a Defesa do Consumidor.

Após instrução de um número considerável de queixas concretas, e com o objetivo de conhecer a capacidade global de resposta da Comissão aos pedidos de intervenção que lhe eram dirigidos, foi ouvida a Presidente da Comissão Arbitral. Confirmou-se a falta de capacidade de resposta que as queixas indiciavam, tendo ficado também a conhecer-se a exiguidade da equipa do Turismo de Portugal, I.P. alocada ao tratamento dos pedidos de intervenção — cerca de 3900 pedidos pendentes à data da audição.

De salientar que, proferida decisão favorável por parte da Comissão Arbitral, o reembolso não é imediato, uma vez que os processos transitam ainda para outros departamentos do Turismo de Portugal, tendo sido também registados constrangimentos de outra natureza, nomeadamente orçamentais.

Perante este cenário, a Provedoria levou a questão ao conhecimento do Secretário de Estado do Turismo, Comércio e Serviços, a quem se solicitou a adoção de *medidas de exceção* capazes de assegurar a recuperação, no mais curto espaço de tempo, dos atrasos na apreciação dos pedidos.

Em reposta, tomou-se conhecimento do estabelecimento de um mecanismo excecional de recuperação, bem como do reforço da articulação entre as entidades que integram a Comissão. Foi reportada uma diminuição (entre janeiro e setembro de 2023) de 3056 para 372 dos pedidos pendentes relativos a viagens de finalistas não realizadas, e, no mesmo período, de 3951 para 1104 quanto ao total dos pedidos. A Provedoria continua a acompanhar a situação, com vista a aferir do carácter sustentado e contínuo da redução da pendência de pedidos que aguardam resposta da Comissão.

Já quanto aos tempos de apreciação das reclamações que são dirigidas à **TAP** – situação que também sofreu forte impacto durante a pandemia, com o acréscimo exponencial de solicitações dos passageiros – confirmou-se a tendência de *regularização* já constatada em 2022<sup>125</sup>, tendo-se registado diminuição significativa das solicitações recebidas a respeito da morosidade da empresa no processamento de reembolsos por cancelamento de viagens ou por extravio ou demora na entrega de bagagens.

---

<sup>125</sup> Relatório à Assembleia da República – 2022, págs. 48 e seguintes, disponível em [https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relato%C3%81rio\\_2022.pdf](https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relato%C3%81rio_2022.pdf)

## 5. EDUCAÇÃO E CULTURA

### 5.1. Acesso ao ensino superior

Em 2023, a Provedoria de Justiça tomou posição em matéria de *acesso ao ensino superior* a propósito da impossibilidade, em qualquer caso, de utilização dos exames finais nacionais do ensino secundário realizados na 2.ª fase como *provas de ingresso* na 1.ª fase do concurso nacional de acesso<sup>126</sup>. A 2.ª fase dos exames nacionais tem sido gizada como uma fase de recurso (por regra dirigida a quem não tenha obtido aprovação nas disciplinas ou nos exames nacionais realizados na 1.ª fase, tenha sido excluído por faltas, ou para melhorias de notas), mas acolhe igualmente situações excecionais de falta a exame na 1.ª fase por motivos graves, de saúde ou outros não imputáveis aos alunos.

A este respeito formulou-se sugestão à **Comissão Nacional de Acesso ao Ensino Superior (CNAES)**<sup>127</sup>, para que, em articulação com o Júri Nacional de Exames (JNE), fosse feita reflexão sobre a possibilidade de contemplar **situações de força maior**, designadamente as que decorrem de falta justificada do aluno a exame nacional na 1.ª fase por morte de familiar<sup>128</sup>, permitindo a utilização de exame realizado na 2.ª fase como prova de ingresso na 1.ª fase do concurso nacional de acesso ao ensino superior.

Na sequência de análise conjunta pela CNAES e o JNE, foi dado conhecimento à Provedoria, já no início de 2024, de *recomendação* da CNAES enviada ao Governo e ao JNE, sobre medidas que permitam a utilização dos exames nacionais realizados na 2.ª fase de exames como provas de ingresso na 1.ª fase do concurso de acesso ao ensino superior. Entre elas inclui-se justamente a situação dos candidatos que percam familiar na linha reta, no segundo grau da linha colateral ou cônjuge no período temporal em que decorre a 1.ª fase dos exames finais nacionais. O regime definido a nível regulamentar mantém-se, no entanto, inalterado<sup>129</sup>.

<sup>126</sup> Deliberação n.º 1043/2021, de 13 de outubro, da Comissão Nacional de Acesso ao Ensino Superior (CNAES). Para os anos antecedentes, veja-se já a Deliberação n.º 1233/2014, de 9 de junho, da CNAES.

<sup>127</sup> Nos termos dos artigos 19.º e 21.º, n.º 1, alínea *dj*, do Decreto-Lei n.º 296-A/98, de 25 de setembro, que fixa o regime de acesso e ingresso no ensino superior, compete à CNAES a decisão sobre a forma de realização das provas de ingresso e, recaindo a sua decisão sobre a utilização dos exames nacionais do ensino secundário como provas de ingresso, também a decisão sobre as condições relativas a essa utilização para efeitos de candidatura ao ensino superior público.

<sup>128</sup> A queixa à Provedoria respeitava à não realização de exame nacional do ensino secundário na 1.ª fase por motivo do falecimento do pai da aluna. Tendo sido aceite a justificação da falta, foi autorizada a fazê-lo na 2.ª fase, sem que pudesse, todavia, utilizar a respetiva classificação em futura candidatura na 1.ª fase do concurso nacional de acesso ao ensino superior público (no ano letivo em causa ou subsequentes).

<sup>129</sup> V. artigo 20.º, n.º 9, do Regulamento das Provas de Avaliação Externa e das Provas de Equivalência à Frequência dos Ensinos Básico e Secundário para o ano letivo 2023/2024, aprovado pelo Despacho Normativo n.º 4/2024, de 21 de fevereiro de 2024.

A complexidade do regime relativo à situação dos cidadãos estrangeiros em Portugal, designadamente as suas normas excecionais, dificultam gravemente a articulação com o sistema de ensino superior. Assim, em 2023 foi rejeitada matrícula efetuada por candidata estrangeira que, embora não tendo título de autorização de residência, se encontrava em situação de *regular permanência* em território nacional, ao abrigo do **regime excecional aprovado no contexto da pandemia de COVID 19**<sup>130</sup>.

Sendo aplicável o regime dos cidadãos estrangeiros que residam legalmente em Portugal há mais de dois anos, estava em causa acautelar o seu ingresso em igualdade de condições<sup>131</sup> com os cidadãos nacionais, os demais cidadãos da União Europeia e respetivos familiares. Na medida em que era essa a situação da candidata, foi sugerido à **Escola Superior de Educação de Coimbra** a reponderação da decisão negativa, sinalizando-se o sentido do regime excecional como garante de todos os direitos a quem comprovadamente tivesse pendentes pedido de autorização ou renovação de residência. A sugestão da Provedoria de Justiça foi prontamente acatada.

## 5.2. Escolaridade obrigatória

No ensino não superior continuaram a predominar queixas relativas a **atraso na colocação de crianças e jovens na escolaridade obrigatória**.

Na sua maioria, os casos conhecidos respeitam ao 1.º ciclo do ensino básico, com concentração na área metropolitana de Lisboa. As diligências realizadas junto das direções das escolas permitiram apurar um incremento dos pedidos de matrícula a que as escolas têm dificuldade em dar resposta imediata. Foi igualmente reportado um aumento de alunos com necessidades educativas específicas e, conseqüentemente, acrescidas exigências com a gestão dos recursos humanos e organizacionais para a resposta adequada a estes alunos.

Decorridos dois meses sobre o início das atividades letivas, em novembro de 2023 foi questionada a **Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE)**. Em resposta, o Delegado Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo informou que, no final de novembro, era muito residual o número de alunos a aguardar colocação (aproximadamente 0,2%), e sinalizou um conjunto de aspetos com impacto no tempo de colocação dos alunos: a receção contínua de novos pedidos de matrícula, por parte de famílias estrangeiras; a indicação pelos encarregados de educação de uma única escola

---

<sup>130</sup> Despacho n.º 3863-B/2020, de 27 de março, e suas posteriores prorrogações. Esta foi, de resto, uma matéria tratada, na sua dimensão transversal a diversas áreas da administração pública, no Relatório *Monitorização da Atividade e do Processo de Extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras – I*, com sugestão de maior articulação entre os serviços responsáveis pela documentação dos cidadãos estrangeiros e os serviços com que estes cidadãos mais interagem, nomeadamente através de maior proatividade na divulgação de informação a respeito das regras aplicáveis. Disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relat%C3%B3rio%20SEF072023.pdf>.

<sup>131</sup> Por contraposição com o estatuto de estudante internacional.

pretendida; o número crescente de alunos com necessidades educativas específicas e a consequente constituição de turmas reduzidas e o aumento dos pedidos de transferência de alunos já colocados, num quadro de mobilidade das famílias, migrantes e nacionais, para territórios com maior disponibilidade de estruturas sociais, o que agrava a capacidade de resposta nas escolas pretendidas.



**As escolas têm dificuldade em dar resposta imediata aos pedidos de matrícula, registando-se atraso na colocação de crianças e jovens na escolaridade obrigatória.**

Os constrangimentos observados denotam a necessidade de uma diferente abordagem, que contemple maior antecipação das necessidades de colocação, planificação atempada dos recursos a afetar e gestão otimizada da rede pública. Neste contexto, entende ainda a Provedoria que a constituição de *bolsas de recuperação de vagas*, congregando diversos agrupamentos de escolas, por níveis de ensino/ano de escolaridade, numa lógica de proximidade geográfica (senão mesmo de intermunicipalidade), poderia aportar eficiência e maior celeridade ao processo de colocação dos alunos.

### 5.3. Manuais escolares

A lei estabelece a obrigatoriedade da *devolução* e a regra da *reutilização* dos manuais escolares, relativamente a todos os alunos que frequentam a escolaridade obrigatória<sup>132</sup>. Apesar deste princípio geral, a Provedoria tem constatado o seu significativo desconhecimento na comunidade escolar, compreensível face à complexidade e mutabilidade do regime legal aplicável, com a previsão de interrogações sucessivas e deficiente divulgação do regime regra<sup>133</sup>.

Assim, foi reportada no final do ano letivo de 2022/2023 reação de encarregados de educação de alunos do 3.º ano do 1.º ciclo do ensino básico face à informação de que deveriam devolver os manuais escolares. Um estabelecimento de ensino informou os pais dos alunos que só poderiam ter acesso aos vales do 4.º ano se devolvessem os manuais do 3.º ano em condições de reutilização, ou se os pagassem. Invocaram os encarregados de educação que desde o 1.º ciclo do ensino básico tinham sido informados que os manuais não seriam reutilizados, ideia que referiam corroborada pela informação disponível na **Plataforma MEGA**.

<sup>132</sup> Cf. alíneas a), b) e c) do n.º 4 do artigo 5.º da Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto.

<sup>133</sup> Já em 2024 foi aprovada nova isenção de devolução dos manuais, aplicável ao ano letivo em curso aos alunos do 1.º ciclo do ensino básico, cf. artigo 157.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 17/2024, de 29 de janeiro, diploma que estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2024.

Assim, a Provedoria sinalizou junto da DGEstE a necessidade de melhor divulgação, de forma clara e atempada, junto de toda a comunidade escolar, da informação relativa à devolução dos manuais escolares e aos critérios de avaliação do estado de conservação dos mesmos.

Atendeu-se também ao problema da operacionalização do regime de manuais gratuitos nos casos de *transferência de escola*, quando os vales tenham sido utilizados em momento anterior à concretização da transferência. Apesar de estar prevista a possibilidade de, em caso de transferência de escola, esta ter em bolsa os manuais necessários, no caso concreto tal solução não era viável, dado não existirem em bolsa os manuais escolares pretendidos, por serem não reutilizáveis.

Assim, face à não atribuição de novos vales, sugeriu-se à DGEstE que fosse reponderada a decisão, de forma a poder ser acautelada a disponibilização gratuita dos manuais escolares adotados na escola de destino. Neste contexto, sinalizou-se ainda a previsão legal que autoriza as escolas a adquirirem manuais para suprir necessidades, tanto mais justificada perante a *inexistência de bolsas de manuais* por não estar prevista a sua reutilização.

## 6. FISCALIDADE

### 6.1. Informação fiscal e a sua utilização para fins diversos

As informações prestadas à **AT** pelos cidadãos, desde logo através do preenchimento de declarações periódicas de impostos, têm vindo a ser crescentemente utilizadas para fins extrafiscais, nomeadamente para efeitos de *aferição da vulnerabilidade económica*.

Informação originalmente destinada a fins fiscais é hoje utilizada, designadamente, na avaliação do acesso a apoios e tarifas sociais, à isenção ou redução de propinas, à isenção de taxas moderadoras na saúde, para fins de apoio judiciário ou, como aconteceu nos últimos anos, como condição de acesso a apoios extraordinários e pontuais, criados para fazer face a dificuldades económicas de cidadãos em situação de maior fragilidade.

A opção pela utilização da informação fiscal decorre, de forma evidente, da simplicidade, celeridade e desnecessidade de recurso a outros meios de prova de rendimentos. Todavia, para além de questões ligadas à fidedignidade e completude da informação assim recolhida, os próprios *conceitos* que se encontram na base da recolha de informação pela **AT** apresentam, em regra, especificidades próprias do direito fiscal. A sua transposição para outros fins comporta, assim, riscos de diversa natureza<sup>134</sup>, que, aliás, se vão agravando à medida que a prática é replicada em múltiplos contextos.



Tem vindo a aumentar e a diversificar-se a utilização para fins extrafiscais da informação fiscal dos cidadãos em poder da AT; esta utilização comporta riscos específicos, que importa acautelar.

<sup>134</sup> Veja-se o exemplo do *conceito fiscal* "total do rendimento para determinação da taxa" e equívocos gerados em sede de apoios extraordinários às famílias para pagamento da renda e da prestação de contratos de crédito (Decreto-Lei n.º 20-B/2023, de 22 de março) – **Ponto 7.1. Apoios extraordinários à habitação** do presente Relatório.

Por exemplo, no âmbito das **medidas excepcionais de apoio às famílias para mitigação dos efeitos da inflação**<sup>135</sup>, recorreu-se a informação recolhida para efeitos fiscais, a fim de apurar os rendimentos dos beneficiários e a existência de dependentes no agregado familiar. Esta utilização, sem mais, de elementos em poder da AT revelou-se em vários casos causadora de dificuldades e prejuízos. Foi o que aconteceu quando à data da decisão sobre o direito ao apoio estava ainda em discussão a qualificação como *dependente para efeitos de IRS* de criança a viver em guarda partilhada com residência alternada<sup>136</sup>. Aquando da decisão final da AT, que reconsiderou a posição inicial, sendo a criança considerada dependente para efeitos fiscais, o progenitor já não pôde beneficiar do apoio excepcional, precisamente por se ter pré-fixado como data para a aferição do direito ao apoio um momento em que não era exigível que a divergência de carácter fiscal estivesse resolvida<sup>137</sup>.

O recurso frequente à informação que consta da base de dados da AT apresenta, ainda, desvantagens na ótica da própria organização dos serviços. Com efeito, a alocação dos recursos da AT a tarefas destinadas a essa utilização extrafiscal – na maioria das vezes, com carácter prioritário – prejudica a celeridade exigível a esta entidade no exercício das suas atribuições próprias, nomeadamente a resposta oportuna ao exercício dos direitos e garantias dos contribuintes.

Urge, pois, procurar um ponto de equilíbrio entre os benefícios da utilização da informação fiscal para fins extrafiscais e as excessivas adaptações por parte da **AT**, evitando surpresas na concretização de soluções legais de aparente simplicidade.

## 6.2. Portagens eletrónicas

O processo de cobrança de taxas pela utilização de vias exclusivamente equipadas com portagens eletrónicas tem dado origem a queixas de natureza diversa, destacando-se, pela sua importância sistémica, as questões das **(i) notificações para pagamento voluntário das taxas de portagem** e custos administrativos associados; e da **(ii) competência para anulação de processos de cobrança coerciva de taxas de portagem** indevidamente instaurados.

Antes da aplicação de coima em caso de não pagamento das taxas de portagem em via reservada a sistemas eletrónicos de cobrança, verifica-se, quanto à primeira questão, que as concessionárias notificam o titular do documento de identificação do veículo para que este identifique o condutor ou pague voluntariamente o valor da taxa de portagem e os custos administrativos associados.

---

**135** Lei n.º 57-C/2022, de 6 de setembro. Sobre essas medidas, recorde-se que, em maio de 2023, a Provedoria de Justiça elaborou um breve relatório temático, que então endereçou ao Governo, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/mitigacao-dos-efeitos-da-inflacao-provedoria-de-justica-publica-relatorio-sobre-medidas-adotadas-pelo-governo/>. O estudo foi realizado com o duplo propósito de apresentar um levantamento das insuficiências e dificuldades com que, nesta matéria, se viram confrontados os cidadãos e os próprios serviços, e de contribuir para evitar a repetição de alguns constrangimentos detetados no desenho de eventuais medidas futuras.

**136** Veja-se a este respeito o Ponto **2.1. Maternidade e paternidade** do presente Relatório.

**137** A data em questão é 30 de setembro de 2022, cf. artigo 2.º, n.º 4, alínea b), do Decreto-Lei n.º 57-C/2022, de 6 de setembro.

Ora, nos termos do regime legal vigente<sup>138</sup>, a *morada relevante* para envio destas notificações é a morada constante do *registo automóvel*, o que, desde o início da entrada em vigor deste regime, suscitou diversos problemas, quer quanto ao dever legal dos cidadãos de manter esses dados atualizados, quer quanto ao momento em que deve ser feita essa consulta pelas concessionárias; esta última questão foi objeto de uma Recomendação em 2019<sup>139</sup>.

Quanto ao dever de manter atualizados os dados, foi possível constatar que o regime decorrente da alteração de 2017 à *Lei que cria o cartão de cidadão e rege a sua emissão e utilização*<sup>140</sup> leva à convicção generalizada de que a alteração comunicada ao registo civil para efeitos de atualização do cartão do cidadão permitiria, automaticamente, idêntica atualização da morada no registo automóvel.

O facto de as concessionárias enviarem as notificações para a morada constante do registo automóvel, na qual muitas vezes já não reside o proprietário do veículo, obsta ao pagamento atempado, o que leva a que a dívida seja cobrada coercivamente pela **AT**, com significativos encargos adicionais: coimas, custas processuais e, eventualmente, juros. Refira-se que, quando se passa à cobrança coerciva, já é utilizado o *domicílio fiscal* como morada relevante, o qual, em regra, corresponde à morada do cartão de cidadão.

Permanecendo muito frequentes os problemas relacionados com a aferição da morada relevante para envio das notificações, várias soluções têm vindo a ser estudadas. Em 2023, a Provedoria de Justiça sugeriu ao **Instituto dos Registos e do Notariado (IRN)** que assegurasse a *atualização automática da morada no registo automóvel* quando se procede à respetiva mudança no cartão do cidadão. Já no decurso de 2024, o **IRN** manifestou disponibilidade para acolher essa sugestão, informando estar em curso o “levantamento de requisitos e necessidades associadas ao processo de atualização automática”.

Em 2023, a Provedoria de Justiça sugeriu ao Instituto dos Registos e do Notariado que assegurasse a atualização automática da morada no registo automóvel quando se procede à respetiva mudança no cartão do cidadão.

<sup>138</sup> Cf. artigos 13.º e 14.º do regime sancionatório aplicável às transgressões ocorridas em matéria de infraestruturas rodoviárias onde seja devido o pagamento de taxas de portagem, aprovado pela Lei n.º 25/2006, de 30 de junho.

<sup>139</sup> Recomendação n.º 1/A/2019 disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/queixa-dirigida-a-provedora-de-justica-por-l-cobranca-de-taxas-de-portagem-morada-a-constar-das-notificacoes-para-pagamento-1-a-2019/>.

<sup>140</sup> Lei n.º 32/2017, de 1 de junho, que alterou a Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro; os *serviços de registo* foram, de facto, incluídos entre aqueles perante os quais o cidadão se tem por domiciliado, para todos os efeitos legais, na morada indicada como sua residência habitual para efeitos de cartão de cidadão (v. artigo 13.º, n.ºs 1 e 2 e também 8.º, n.º 1, do diploma).

Entre o final de 2022 e o início de 2023, duas concessionárias (a “Via Livre, S.A.” e a “Via Verde Portugal”) passaram a rejeitar a competência de promover, junto da AT, a anulação dos processos de cobrança coerciva de taxas de portagem *indevidamente instaurados*.

Ouvida, a AT reiterou a sua posição – consonante com a da Provedoria de Justiça — de que, nas situações em que estão em causa *vícios dos autos de notícia*<sup>141</sup>, só a concessionária, enquanto responsável pelo levantamento desses autos, poderá promover a sua anulação e, em consequência, a extinção dos processos de contraordenação.

Deste modo, foram retomadas as diligências junto daquelas duas concessionárias no sentido de reverem a sua posição nesta matéria, aguardando-se ainda pela comunicação das respetivas posições.

---

<sup>141</sup> Desde logo por identificarem incorretamente o agente da infração.

## 7. HABITAÇÃO E URBANISMO

### 7.1. Apoios extraordinários à habitação

O diploma que criou, em 2023, os **apoios extraordinários às famílias para pagamento da renda e da prestação de contratos de crédito**<sup>142</sup> suscitou a preocupação da Provedoria de Justiça por razões de falta de clareza, simplificação e rigor na elaboração legislativa.

Trata-se de mais um caso de *medidas extraordinárias* de apoio às pessoas e famílias, novo paradigma de instrumentos destinados a dar resposta rápida face a crises económicas, em que se opta por apoios pontuais e transitórios a grupos mais vulneráveis da população, em alternativa ou em complemento das tradicionais medidas gerais e com impacto duradouro na despesa pública. À semelhança do que se elencou no Relatório *Medidas adotadas no quadro da mitigação dos efeitos da inflação – Balanço e sugestões*<sup>143</sup>, também aqui o sacrifício da qualidade da produção legislativa teve resultados bem visíveis.

Foram duas as expressões utilizadas pelo legislador que motivaram a maior parte dos numerosos pedidos de esclarecimento dirigidos às entidades públicas, com consequências severas quer na conformação das expectativas dos destinatários quer na celeridade da atribuição dos apoios.

Por um lado, foi usada a expressão “total do rendimento para determinação da taxa” para efeitos de aferição do direito e determinação do montante do apoio. Sucede que a expressão “total do rendimento para determinação da taxa” é utilizada na identificação de uma das parcelas das demonstrações de liquidação do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS), do que decorre a familiarização dos cidadãos com este conceito<sup>144</sup>. Face ao uso desta exata expressão, foi compreensivelmente assumido como valor a considerar para aferir da possibilidade de receber o apoio extraordinário aquele que se encontrava inscrito naquela parcela das demonstrações de liquidação de IRS; não tendo sido utilizada terminologia unívoca, precisa e rigorosa, a clarificação apenas veio a ser efetuada oito meses após a entrada em vigor do diploma, e através da aprovação de novo decreto-lei<sup>145</sup>.

<sup>142</sup> Decreto-Lei n.º 20-B/2023, de 22 de março, e alterações subsequentes.

<sup>143</sup> Vide [https://www.provedor-jus.pt/documentos/RELAT%C3%93RIO%20MEDIDAS%20ANTI-INFLA%C3%87%C3%83O\\_MAIO%202023\\_Provedor.pdf](https://www.provedor-jus.pt/documentos/RELAT%C3%93RIO%20MEDIDAS%20ANTI-INFLA%C3%87%C3%83O_MAIO%202023_Provedor.pdf).

<sup>144</sup> A parcela comumente referida como “linha 9” por ser essa a linha das demonstrações de liquidação de IRS que contém a expressão em causa.

<sup>145</sup> O esclarecimento foi feito através do Decreto-Lei n.º 103-B/2023, de 9 de novembro, que alterou o artigo 5.º e aditou o artigo 5.º-B. Recorde-se que, entretanto, na tentativa de resolver rapidamente a situação, foi emitida uma norma interna das Finanças (que se identificava como tendo natureza interpretativa) que reduzia o montante considerado, e, consequentemente, aumentava o valor do apoio às rendas e a abrangência da medida.

Por sua vez, a expressão “taxa de esforço” é retirada do léxico bancário e utilizada, em regra, para definir a percentagem de um rendimento destinada ao pagamento de prestações de crédito. Pretende aferir a medida do que se tem capacidade para pagar, pelo que não pode exceder os 100%. Já em contexto de atribuição de apoios à renda, o seu uso é desadequado, porque se pretende aferir a medida da renda que não se tem capacidade para pagar.

O uso desta expressão, alheia ao contexto do apoio em causa, conduziu a que pessoas que pagavam uma *renda de valor superior à totalidade dos seus rendimentos* – e que só logravam pagar o excesso de renda recorrendo à ajuda de terceiros – vissem recusada, num primeiro momento, a atribuição do apoio. A situação viria a ser corrigida<sup>146</sup>, mas por essa altura já muitas exposições tinham sido dirigidas às entidades envolvidas na atribuição destes apoios, dificultando a missão de prestar a resposta a que todos tinham direito.

Das cerca de 450 queixas recebidas sobre este tema foi possível concluir por dificuldades de natureza diversa: desde logo, foi notória a falta de articulação entre os serviços envolvidos, a saber, o **Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU)**<sup>147</sup>, o **Instituto da Segurança Social** e a **Autoridade Tributária e Aduaneira**. Indiciada ficou também a *ausência de auscultação prévia dos serviços* sobre a capacidade de adaptação dos recursos, humanos e informáticos, às exigências da lei a aplicar. Também se verificou a falta de prontidão de respostas das tutelas aos pedidos de esclarecimento da Administração quanto a critérios e procedimentos a adotar.

Do ponto de vista dos destinatários, constatou-se o seu encaminhamento de serviço em serviço, na expectativa de uma solução, ou, pelo menos, de uma resposta devidamente fundamentada para o seu caso concreto, por exemplo, quanto aos requisitos de acesso aos apoios ou à incorreção de cálculo do valor dos apoios<sup>148</sup>.

---

**146** Veja-se a seguinte comunicação do Governo: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=apoio-as-rendas-vai-chegar-a-mais-50-mil-familias>.

**147** Já em 2024, o IHRU disponibilizou uma nova ferramenta informática, o *Portal Consulta Cidadão*, que permite consultar os dados que estiveram na origem do valor do Apoio Extraordinário à Renda e apresentar reclamação em caso de discordância dos dados apresentados ou da não atribuição do apoio.

**148** É a situação, ainda não ultrapassada, de cidadã em situação de *desemprego desde 31 de outubro de 2023*, a receber 585 euros de subsídio e com uma renda de 400 euros. Desde a data do desemprego, para obtenção de apoio no pagamento da renda, começou por se dirigir à Segurança Social, onde lhe foi referido que, embora o pagamento fosse efetuado pelo ISS, a ordem teria de ser dada pela AT. No serviço de finanças a que se dirigiu, foi encaminhada para o portal das finanças, ao qual acedeu, bem como ao e-balcão e ao atendimento telefónico, tendo sido finalmente informada de que o contrato de arrendamento teria de estar informatizado (sendo anterior a 2015, não era o caso). Quando obteve a informatização do contrato, enviou *e-mails* para vários endereços ([rendasapoio@ihru.pt](mailto:rendasapoio@ihru.pt), [rendaspoio@at.pt](mailto:rendaspoio@at.pt), [ihru@ihru.pt](mailto:ihru@ihru.pt)), mantendo-se, em maio de 2024, a *ausência de qualquer resposta*. Para além da inoperância do sistema, este caso ilustra de forma gravemente eloquente a falta de informação e de comunicação eficaz dos apoios disponíveis.

## 7.2. Habitação – grupos especialmente vulneráveis

No ano de 2023, os pedidos de intervenção recebidos continuaram a evidenciar a crise habitacional de que Portugal tem sido palco nos últimos anos e da qual sobressai um desajustamento cada vez maior entre o valor das rendas praticadas e os rendimentos médios das famílias.

Desta conjugação de fatores resulta um aumento significativo do número de agregados em situação de carência habitacional e o agravamento das condições de grupos especialmente vulneráveis — que incluem vítimas de violência doméstica, pessoas com deficiência, pessoas em situação de sem-abrigo, idosos, cidadãos de etnia cigana e agregados com crianças e jovens a cargo<sup>149</sup>.



Verifica-se um aumento significativo do número de agregados em situação de carência habitacional e o agravamento das condições de grupos especialmente vulneráveis.

A Provedoria de Justiça acompanhou e teve intervenção em diversos casos desta natureza, de situações de grande vulnerabilidade social, para os quais *não foi possível encontrar resposta*. Entre as causas apontadas para esta falência destacam-se a falta de fogos de habitação social disponíveis (invocado, por exemplo, pela **Câmara Municipal de Montemor-o-Novo** quanto à situação de cidadã de etnia cigana e quatro filhos menores, dois dos quais com deficiência), a estreiteza dos critérios legais de atribuição de fogos, e a falta de adaptação do parque habitacional à situação das pessoas com mobilidade reduzida, que penaliza em especial as pessoas com deficiência.

Foi realizada reunião com o IHRU com o objetivo de alertar para a resolução dos problemas habitacionais específicos dos cidadãos com deficiência.

## 7.3. Dispersão nos programas de apoio à habitação

De par com a habitação social em regime de arrendamento apoiado, à qual continuam a recorrer essencialmente os grupos mais vulneráveis, multiplica-se a oferta de **programas alternativos** destinados às demais situações.

<sup>149</sup> Por exemplo, acompanhou-se junto do **IHM – Investimentos Habitacionais da Madeira** situação de vítima de violência doméstica, arrendatária de um fogo de habitação social que se encontrava ocupado pelo seu ex-companheiro. A interessada tinha, por várias vezes, requerido aos serviços uma solução provisória, uma vez que pernoitava numa viatura há mais de seis meses e os seus filhos tinham sido institucionalizados.

Ao longo de 2023, e não considerando aqui os apoios *extraordinários* já referidos, houve intervenção legislativa relativa a vários programas de apoio à habitação, alguns já existentes. Designadamente, foi criada a possibilidade de *mobilização do património disponível para fins habitacionais*, nasceu o programa *Arrendar para subarrendar*, foram reformulados o regime do *Arrendamento Apoiado* e os programas *1.º Direito*, *Porta de Entrada – Programa de Apoio ao Alojamento Urgente* e *Apoio ao Arrendamento*<sup>150</sup>.

Os contactos efetuados pela Provedoria de Justiça revelam dificuldades sentidas pelos cidadãos perante a diversidade de programas de apoio e a diversidade de instituições que os gerem, e a necessidade da respetiva articulação.

Tal foi observado no decurso da instrução de queixa na qual se apurou ter sido *suspenso o apoio ao arrendamento* concedido pelo **Município de Valpaços** enquanto os agregados beneficiários não exibissem declaração da AT comprovando a sua não elegibilidade para efeitos de atribuição dos apoios *extraordinários* para pagamento da renda e da prestação de contratos de crédito<sup>151</sup>.

Perante a impossibilidade de obter resposta da AT em tempo útil, e dada a decisão de suspensão dos pagamentos mensais do apoio municipal ao arrendamento, com base no respetivo regulamento, neste caso o interessado viu-se forçado a rescindir o contrato de arrendamento da habitação onde residia.

Foi ainda possível observar, no âmbito da instrução de queixas, que os próprios *trabalhadores da segurança social* desconhecem, face à sua multiplicidade e mutabilidade, todas as medidas, programas e regimes disponíveis em matéria de apoio à habitação. Este desconhecimento redundará, inevitavelmente, numa deficitária prestação junto das pessoas que procuram apoios à habitação.



Os próprios trabalhadores da segurança social desconhecem, face à sua multiplicidade e mutabilidade, todas as medidas, programas e regimes disponíveis em matéria de apoio à habitação.

A **proliferação de regimes e programas**, bem como as suas constantes alterações, pode assim ter o efeito perverso de prejudicar os seus destinatários e, de entre estes, lesar com maior gravidade os mais vulneráveis, porque menos informados, menos autónomos para procurar e obter esclarecimentos e, por isso, mais suscetíveis a cometer erros impeditivos do acesso aos apoios.

<sup>150</sup> Pela respetiva amplitude, destacam-se aqui as medidas introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 38/2023, de 29 de maio.

<sup>151</sup> Criados pelo Decreto-Lei n.º 20-B/2022, de 22 de março.

Julga-se, pois, *urgente* a criação de mecanismos de adequada divulgação de informação, que permitam aos interessados e a quem os auxilia na procura de soluções (designadamente os técnicos de ação social das autarquias e de instituições de solidariedade social) conhecer, compreender, comparar e selecionar programas, regimes e apoios. Atentas as atribuições e responsabilidades do **IHRU, I.P.** em matéria de habitação, esta será a entidade mais vocacionada para dar resposta a tal necessidade, que se julga, aliás, face aos contactos mantidos, estar já identificada pelo Instituto.

#### 7.4. Urbanismo – acessibilidades

Persistem questões graves relacionadas com acessibilidade, continuando a ser recebidas queixas que visam, em especial, as autarquias locais: criação de rampas de acesso, reparação de vias para garantir uma circulação segura, atribuição de lugares de estacionamento para pessoas com deficiência são alguns dos exemplos.

No ano de 2023, foi dada especial atenção ao tema da acessibilidade na elaboração do Relatório dedicado ao *atendimento ao cidadão nos serviços públicos*<sup>152</sup>, destacando-se também Recomendação<sup>153</sup> dirigida ao Presidente da **Câmara Municipal de Lisboa**, no sentido de ser *garantido através de medidas urgentes o acesso universal à passagem pedonal subterrânea de Alcântara*.

Esta passagem permite atravessar em segurança a Avenida Brasília e a Avenida da Índia e serve ainda a estação ferroviária de Alcântara-Mar. As escadas rolantes estão há muito desativadas e não existem rampas ou dispositivos mecânicos de elevação adequados a pessoas com mobilidade condicionada, sendo o acesso feito apenas através de escadarias.

A resposta da Câmara Municipal de Lisboa reconheceu a gravidade da situação, assinalou medidas pontuais tomadas com vista a mitigar o problema e a previsão da sua resolução. Foi referida a articulação com outras entidades, designadamente com a **Administração do Porto de Lisboa** e com a **IP – Infraestruturas de Portugal** e a existência de contactos com a empresa GALP, no sentido de um eventual apoio na requalificação da passagem pedonal subterrânea. O acesso universal permanece por assegurar.

Este é apenas um de muitos exemplos que se encontram dispersos pelo território nacional e que muito penalizam a qualidade de vida de todos os cidadãos, e particularmente de quem tem a sua mobilidade condicionada, razão pela qual a Provedoria de Justiça tem em curso um estudo abrangente em matéria de acessibilidade urbana.

---

<sup>152</sup> V. Relatório do Atendimento ao cidadão nos serviços públicos – uma análise da situação atual pelo Provedor de Justiça, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-sobre-o-atendimento-nos-servicos-publicos/>.

<sup>153</sup> Recomendação n.º 1/A/2023, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/recomendacao-1-a-2023-passagem-pedonal-alcantara/>. A Provedoria de Justiça tinha sinalizado pela primeira vez a situação em 2015.

## 8. JUSTIÇA E SEGURANÇA INTERNA

### 8.1. Custódia policial prévia ao ingresso no sistema prisional

Em março de 2023, foi estabelecido entre a **Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI)**, a **Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça (IGSJ)** e a **Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP)**<sup>154</sup> Protocolo de cooperação que define mecanismos expeditos de reporte e articulação entre os serviços prisionais e os serviços de inspeção das forças de segurança, com vista a acautelar a tomada de declarações em quarenta e oito horas de quem, ao ingressar num estabelecimento prisional, apresente *lesões e/ou alegue ter sido vítima de ofensas à integridade física em sede de custódia policial*.

Foi no entanto detetada a falta de aplicação dos mecanismos estabelecidos no Protocolo, através de queixa em que foi visada a atuação de agentes da **Polícia de Segurança Pública (PSP)** na execução de mandado judicial de detenção (para condução a estabelecimento prisional). Na situação reportada, havia lesões físicas *visíveis*, referidas como sofridas aquando da custódia policial prévia à reclusão. A Provedoria de Justiça promoveu, logo após ter tido conhecimento da situação, uma visita ao estabelecimento prisional, tendo procurado apurar se os mecanismos de reporte e articulação previstos no Protocolo – que já se encontrava operacional à data dos factos<sup>155</sup> – tinham sido cumpridos.

Verificou-se então que, mais de setenta e duas horas após o ingresso do queixoso no estabelecimento prisional, a situação ainda não tinha sido comunicada à entidade inspetiva competente – no caso, a **IGAI** –, permanecendo o queixoso sem ser ouvido.

Assim, reforçou-se junto da direção do estabelecimento prisional a necessidade de cumprimento da obrigação de comunicação imediata deste tipo de situações ao serviço de inspeção competente, bem como da remessa do respetivo expediente logo que disponível (designadamente, do auto de registo dos ferimentos, do respetivo registo fotográfico e do relatório médico).

---

<sup>154</sup> Este Protocolo foi celebrado em resposta a uma recomendação do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes (**CPT**) ao Estado português (v. Relatório sobre a visita do **CPT** a Portugal realizada de 3 a 12 de dezembro de 2019, pág. 17, §23).

<sup>155</sup> Através de diálogo com a **IGAI**, verificou-se que o Protocolo já estaria operacional desde 16 de maio de 2023, sendo que os factos da queixa remontavam a julho de 2023.

A propósito da mesma situação concreta, visitou-se igualmente a esquadra da **PSP** onde o queixoso esteve detido, com vista a identificar eventuais **fatores de risco em contexto de cumprimento de mandados de detenção judicial para condução a estabelecimento prisional**. Nesse contexto, apurou-se que, em desconformidade com as regras aplicáveis, o detido fora transportado até à esquadra pelos mesmos agentes que tinham procedido à sua detenção<sup>156</sup>.

Por outro lado, dos elementos consultados não se revelou possível conhecer com exatidão o percurso seguido pelo detido durante o período sob custódia policial. Ora, a existência de dúvidas ou incertezas sobre a cronologia de uma detenção constitui só por si um fator de risco em matéria de prevenção de maus-tratos, o que foi igualmente sinalizado à entidade visada.

## 8.2. Controlo de fronteiras – acompanhamento especializado em casos relativos a crianças

A partir de situação detetada no Aeroporto de Lisboa, a Provedoria de Justiça confirmou em 2023 a inexistência de *procedimentos pré-definidos* para o acompanhamento de situações em que se torna necessário impedir uma criança de sair do país (por exemplo, no âmbito do regime do rapto parental transfronteiriço)<sup>157</sup>.

Nestes casos, a criança fica à guarda das autoridades nacionais até ao esclarecimento da sua situação, o que pode caber a autoridades estrangeiras. O princípio do superior interesse da criança, tutelado pela legislação nacional e europeia aplicáveis, impõe aqui a articulação entre várias entidades e serviços públicos e demais parceiros envolvidos: aquele princípio só será garantido com uma prévia e rigorosa definição dos procedimentos a adotar, em que cada interveniente sabe perfeitamente qual o papel que lhe cabe, quem contactar e por que meio.

Em causa nestas situações estão sobretudo questões relativas a: *i)* agilização da colocação da criança em casa de acolhimento, no âmbito do procedimento urgente previsto na lei de proteção de crianças e jovens em perigo; *ii)* elaboração de procedimento escrito, após a sinalização de criança impedida de sair do território nacional; *iii)* criação de normas de acolhimento de crianças em espaço físico próprio e adequado, enquanto permanece sob a proteção dos serviços de fronteira; *iv)* acompanhamento psicológico da criança, a partir do momento em que é sinalizado o impedimento de viajar do país.

<sup>156</sup> Regra 3, alínea n), § 4, do Capítulo 2 da Norma de Execução Permanente (NEP) sobre os Limites ao Uso de Meios Coercivos, que determina que "os polícias que efetuarem as detenções, bem como outros com intervenção direta nas mesmas, não transportam nem se fazem transportar nas mesmas viaturas dos suspeitos detidos".

<sup>157</sup> No caso concreto acompanhado pela Provedoria de Justiça, estava em causa uma criança que, no âmbito do cumprimento de indicação de medida cautelar de criança desaparecida inscrita no Sistema de Informação de Schengen (SIS), foi impedida de prosseguir viagem com a sua mãe, e pernitou na zona de entrevistas de 2.ª linha de controlo do Aeroporto de Lisboa, acompanhada da mãe, por não ter sido possível à segurança social assegurar no imediato o seu acolhimento em instituição nas proximidades do aeroporto.

Note-se que a extinção do SEF trouxe também o *fim da equipa especial* exclusivamente destinada ao acompanhamento de casos de crianças e de situações de tráfico de seres humanos, sendo imprescindível que a Polícia Judiciária, que tem atribuições de investigação criminal em matéria de tráfico de seres humanos, e a Polícia de Segurança Pública, que tem atribuições de vigilância, fiscalização e controlo das fronteiras aeroportuárias, se articulem quanto a estes fins, sendo de equacionar a criação de uma unidade especializada para o efeito.



Faltam procedimentos pré-definidos para acompanhamento especializado de casos de crianças impedidas de sair do país que fiquem à guarda das autoridades.

### 8.3. Cobrança de taxas indevidas pelas forças de segurança

Apesar de a matéria já ter sido objeto de uma Recomendação em 2015, dada por acatada<sup>158</sup>, mantiveram-se as queixas reveladoras do desconhecimento, por parte de militares da **Guarda Nacional Republicana (GNR)** e agentes da **PSP**, do **direito dos cidadãos à obtenção, livre de quaisquer encargos, de comprovativos das denúncias que apresentem verbal e presencialmente às forças de segurança**, nos termos gerais aplicáveis a qualquer cidadão que apresente um requerimento à Administração Pública<sup>159</sup>.

Com efeito, constatou-se que se mantém a prática de cobrar aos denunciante, por esses comprovativos, os valores tabelados para a emissão de certidões, declarações e reproduções<sup>160</sup>.

Assim, a Provedora de Justiça emitiu nova Recomendação<sup>161</sup>, reiterando a necessidade de ser definitivamente clarificado, junto das forças de segurança, o direito à obtenção, livre de quaisquer encargos, de um *recibo* comprovativo da entrega da denúncia, harmonizando-se procedimentos e assegurando-se a previsibilidade da sua atuação nesta matéria.

<sup>158</sup> V. Recomendação n.º 1/A/2015, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/forças-policiais-denuncia-entrega-de-comprovativo-001-a-2015/>, cuja resposta foi no sentido do seu integral acatamento, conforme se pode verificar através do ofício do **Ministério da Administração Interna (MAI)**, disponível no mesmo *link*.

<sup>159</sup> Nos termos do artigo 106.º do Código do Procedimento Administrativo e do artigo 19.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril.

<sup>160</sup> V. Portaria n.º 1334-C/2010, de 31 de dezembro, que aprova a tabela de taxas a cobrar pelos atos de secretaria prestados pelas entidades tuteladas pelo **MAI**.

<sup>161</sup> V. Recomendação n.º 2/A/2023, dirigida ao **Ministro da Administração Interna**, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/tabela-de-taxas-a-cobrar-pelos-atos-de-secretaria-prestados-pelas-entidades-tuteladas-pelo-ministerio-da-administracao-interna-2-a-2023/>.

Na mesma Recomendação sinalizaram-se outras duas questões igualmente relativas à cobrança de taxas pelas forças de segurança: por um lado, o montante manifestamente desproporcionado da **taxa a cobrar pela emissão de certidões, declarações ou fotocópias de participações de acidentes de viação** que os cidadãos têm de apresentar às seguradoras e cujo valor se fixou, em 2023, nos 22 euros por lauda; por outro lado, o sentimento de injustiça manifestado pelo próprio pessoal das forças de segurança relativamente à **cobrança de taxa por declarações funcionais para efeitos de concurso**.

Permanecendo por concretizar a necessária revisão da Portaria n.º 1334-C/2010, de 31 de dezembro, que aprova a tabela de taxas a cobrar pelos atos de secretaria prestados pelas entidades tuteladas pelo MAI, tal foi também objeto da Recomendação n.º 2/A/2023, e manteve-se o acompanhamento da situação. Em reunião posteriormente tida com o **Ministro da Administração Interna**, foi comunicada a intenção de acatar a Recomendação, embora tenha sido transmitida a existência de constrangimentos de ordem financeira que teriam de ser avaliados em conjunto com o Ministério das Finanças. Essa reunião teve lugar em julho de 2023, mas a situação mantém-se inalterada.

## 8.4. Segurança e prevenção rodoviária

### Acidentes nas autoestradas

Uma das matérias que é, desde há muito, objeto de intervenção por parte da Provedoria de Justiça é a relativa **aos direitos dos utentes nas vias rodoviárias classificadas como autoestradas concessionadas, itinerários principais e itinerários complementares**.

Conforme referido na Parte I do presente Relatório, desde 2007 que a lei<sup>162</sup> faz recair sobre as concessionárias o ónus de demonstrar o cumprimento das obrigações de segurança, para efeitos de afastarem a sua responsabilidade quanto a acidentes provocados por objetos arremessados para a via ou existentes nas faixas de rodagem, por atravessamento de animais e por existência de líquidos na via.

Com esta solução, o legislador perspetivou que as concessionárias reforçariam os meios de prevenção daquele tipo de acidentes. No entanto, a realidade observada pela Provedoria de Justiça através das múltiplas queixas que anualmente lhe chegam sobre esta matéria revela que o incentivo legislativo se revelou insuficiente para alcançar o fim almejado.

<sup>162</sup> Lei n.º 24/2007, de 18 de julho, que define direitos dos utentes nas vias rodoviárias classificadas como autoestradas concessionadas, itinerários principais e itinerários complementares.

Na prática, as concessionárias não só mantêm meios de prevenção manifestamente deficitários, não tendo realizado os investimentos expectáveis, como se desresponsabilizam, sistematicamente, pelos acidentes provocados por objetos, animais ou líquidos nas autoestradas. Uma vez que, na esmagadora maioria dos casos, o valor dos prejuízos é de montante inferior aos custos inerentes à propositura de uma ação judicial, os utentes lesados acabam por não recorrer às instâncias judiciais. A Provedoria tem acompanhado de perto o problema<sup>163</sup>, sendo certo que, através da sua atuação, as concessionárias decidiram, em vários casos concretos, pagar as indemnizações reclamadas pelos queixosos.



As concessionárias não só mantêm meios de prevenção manifestamente deficitários, não tendo realizado os investimentos expectáveis, como se desresponsabilizam, sistematicamente, pelos acidentes provocados por objetos, animais ou líquidos nas autoestradas.

Estas circunstâncias, aliadas ao lapso de tempo decorrido após a entrada em vigor do regime sem que se observe uma evolução *sistémica* positiva, revelam a necessidade premente de, com base na vasta experiência adquirida<sup>164</sup> e em termos gerais, serem equacionadas outras soluções, suscetíveis de contribuir eficazmente para alcançar o propósito legislativo de reforçar a prevenção de acidentes provocados por *falta de vigilância das autoestradas*. A natureza da missão do Provedor de Justiça exige, por um lado, este tipo de intervenção e, por outro, dita que a sua atuação não se reconduza à de uma instância de resolução alternativa de litígios.

### Definição da situação jurídica de estrada

É desde há muito acompanhado pela Provedoria de Justiça o tema da **responsabilidade pelos danos que o mau estado de conservação da denominada “Estrada da Costa de Caparica” ou “Estrada da Fonte da Telha”** provocou em inúmeros veículos.

<sup>163</sup> V., a título meramente exemplificativo, a Recomendação n.º 1/A/2020, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/acidente-de-viacao-em-autoestrada-embate-em-animal-cao-direitos-dos-utentes-nas-vias-rodoviaras-classificadas-como-autoestradas-concessionadas-a23-1-a-2020/>; Recomendação n.º 12/A/2021, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/acidente-de-viacao-em-autoestrada-direitos-dos-utentes-nas-vias-rodoviaras-classificadas-como-autoestradas-concessionadas-embate-em-pedras-a-29/> e Recomendação n.º 9/A/2021, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/acidente-de-viacao-em-autoestrada-direitos-dos-utentes-nas-vias-rodoviaras-classificadas-como-autoestradas-concessionadas-embate-em-pedaco-metalico-a-25/>.

<sup>164</sup> Que tem sido reportada nos relatórios anuais de atividade do Provedor de Justiça (v., mais recentemente, o *Relatório à Assembleia da República – 2019*, pág. 40, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2019-provedor-de-justica/>; o *Relatório à Assembleia da República – 2020*, pág. 49, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2020-provedor-de-justica/>; e o *Relatório à Assembleia da República – 2021*, pág. 43, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2021-provedor-de-justica/>).

Volvidos oito anos sobre a Recomendação n.º 6/A/2015<sup>165</sup>, foi em 3 de julho de 2023 publicado diploma que clarificou finalmente a situação jurídica daquela via: reconhecendo que a estrada integra o domínio público do Estado, procedeu à sua transferência para o domínio público rodoviário do **Município de Almada**<sup>166</sup>.

Apesar de ultrapassada a situação de indefinição quanto à jurisdição da estrada, foi necessário questionar o **Ministério das Finanças** sobre a reparação dos prejuízos há muito reclamados, uma vez que, relativamente a esta questão, o diploma é omissivo. Neste quadro, não deixou de se antecipar a irrazoabilidade de opor aos proprietários das viaturas automóveis o decurso do prazo de prescrição do direito à indemnização.

A resposta chegou através da **ESTAMO, Participações Imobiliárias, S.A.**, através de ofício datado de 16 de abril de 2024, que informou que os pedidos indemnizatórios deverão ser apresentados junto da **Secretaria-Geral do Ministério das Finanças**<sup>167</sup>, informação transmitida diretamente aos queixosos pela Provedoria. Tratando-se de informação de interesse alargado, sempre se dirá que se impunha que tivesse sido a Administração, de uma forma proativa – sem que para o efeito tivesse que ter sido instada por este órgão do Estado –, a informar sobre o procedimento a adotar para efetivar o ressarcimento pelos danos sofridos.

<sup>165</sup> Disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/dominio-publico-estrada-sem-jurisdicao-conhecida-deveres-de-conservacao-006-a-2015/>.

<sup>166</sup> Decreto-Lei n.º 50/2023, que invoca "imperativos de segurança, quer jurídica, quer rodoviária".

<sup>167</sup> Ao abrigo do Decreto-Lei n.º 74/70, de 2 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 793/76, de 5 de novembro.

## 9. LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO E ACESSO A PROFISSÃO

Em matéria de **liberdade de associação**, merece especial destaque a intervenção da Provedoria de Justiça a propósito da existência de entraves à *liberdade de desvinculação* dos associados. Neste quadro, foi tratada a questão de a **Ordem dos Engenheiros** sujeitar a análise de pedido de cancelamento de inscrição ao pagamento prévio e integral das quotas em dívida.

Em linha com anteriores intervenções a propósito da mesma questão – envolvendo outras ordens profissionais –, reconduziu-se aqui o pedido de cancelamento da inscrição ao exercício da *liberdade de associação na sua vertente negativa*, garantida pelo artigo 46.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa: “[n]inguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação nem coagido por qualquer meio a permanecer nela”.

Por outro lado, fez-se notar que o ordenamento jurídico coloca à disposição das associações públicas profissionais meios eficazes – e até mesmo privilegiados, quando comparados com os meios previstos para a generalidade das obrigações – de cobrança das quotas devidas, que são legalmente equiparadas às dívidas fiscais e, como tal, sujeitas ao processo de execução tributária<sup>168</sup>.

Relevou ainda o facto de inexistir no Estatuto da Ordem dos Engenheiros qualquer base legal para a prática adotada, apesar de o legislador remeter para os estatutos de cada associação pública profissional a concreta definição dos termos de perda da qualidade de membro<sup>169</sup>. Aliás, não podendo o incumprimento do dever de pagar quotas dar origem às sanções disciplinares de suspensão e de expulsão<sup>170</sup>, mal se compreenderia que tal comportamento pudesse obrigar à manutenção da qualidade de membro contra a vontade do próprio.

A **Ordem dos Engenheiros** acolheu de imediato o entendimento de não condicionar a análise do pedido de cancelamento da inscrição ao pagamento de dívidas, reconhecendo, no caso concreto e para o futuro, plena eficácia à manifestação de vontade do membro no sentido de exercer a sua liberdade de sair da associação.

<sup>168</sup> Nos termos do artigo 43.º, n.º 4, da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais, na sua redação atual.

<sup>169</sup> V. a alínea b) do n.º 1 do artigo 8.º da citada Lei n.º 2/2013.

<sup>170</sup> V. artigo 18.º, n.º 3, da Lei n.º 2/2013, sem prejuízo da exceção prevista no n.º 4 do mesmo artigo, que determina que a possibilidade da aplicação da sanção disciplinar de suspensão quando se apure que o incumprimento é culposo e se prolongue por um período superior a 12 meses. No mesmo sentido, o artigo 100.º, n.º 5, do Estatuto da Ordem dos Engenheiros.

Em matéria de **liberdade de acesso a profissão**, igualmente merecedores de especial destaque são os pedidos dirigidos à Provedora de Justiça no sentido de promover a fiscalização da constitucionalidade normativa face ao disposto no artigo 47.º da Constituição: “*Todos têm o direito de escolher livremente a profissão ou o género de trabalho, salvas as restrições legais impostas pelo interesse coletivo ou inerentes à sua própria capacidade.*”

Neste âmbito, foi estudada norma que reservou a competência para elaborar *análises de risco de incêndio*<sup>171</sup> aos técnicos com determinada qualificação em proteção civil ou ciências conexas.

Sustentava-se que a norma não encontrava respaldo na respetiva lei de autorização legislativa<sup>172</sup>, padecendo de inconstitucionalidade orgânica. O estudo realizado pela Provedoria concluiu, porém, pela inexistência da inconstitucionalidade arguida, uma vez que nem todo o conteúdo do diploma governamental colocado em cheque foi criado com base naquela autorização, e nem o tinha de ser. Em concreto, a norma questionada integrava-se na esfera de competência legislativa concorrential, não carecendo de autorização legislativa ao Governo.

Chegou também à Provedoria de Justiça queixa relativa ao regime que, no quadro do sistema de certificação de desempenho energético dos edifícios, determinou a eliminação do *projeto de conforto térmico enquanto projeto de especialidade* e a cessação da competência da generalidade dos engenheiros para a sua elaboração<sup>173</sup>. Argumentava-se, atendendo ao quadro normativo anterior<sup>174</sup>, que as referidas normas restringiam a liberdade de acesso à profissão e, por essa razão, deviam constar de Lei da Assembleia da República ou de Decreto-Lei Autorizado<sup>175</sup>.

Não obstante a relevância da questão, a rápida reponderação do legislador, que recuperou a autonomia do projeto de conforto térmico e devolveu a competência aos engenheiros<sup>176</sup>, determinou a desnecessidade de intervenção.

<sup>171</sup> V. artigo 61.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro. Esta análise é necessária para efeitos da dispensa dos afastamentos legais às edificações em áreas de perigosidade de incêndio.

<sup>172</sup> Lei n.º 38/2021, de 16 de junho.

<sup>173</sup> V. artigo 6.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 101-D/2020, de 7 de dezembro.

<sup>174</sup> V. Decreto-Lei n.º 118/2013, de 20 de agosto.

<sup>175</sup> V. artigo 165.º, n.º 1, alínea b), da CRP.

<sup>176</sup> V. artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 102/2021, de 19 de novembro.

## 10. SAÚDE

### 10.1. Reforço da capacidade do Serviço Nacional de Saúde

No âmbito dos procedimentos de concurso para recrutamento de médicos de família foi identificada solução incongruente com o desiderato de *atração de especialistas* para o SNS, no que toca aos profissionais que concluíram a sua especialidade médica no estrangeiro.

De facto, não é feita a conversão para a escala de classificação portuguesa da nota obtida no internato médico no estrangeiro. Ora, o principal critério de ordenação dos candidatos a concurso assenta precisamente na classificação final do internato médico<sup>177</sup>; assim, aquele parâmetro de avaliação é valorado, quanto aos internatos médicos realizados no estrangeiro, por referência a uma *classificação mínima*, sendo os candidatos nessas circunstâncias ordenados sem consideração do seu mérito objetivo, o que possibilita um posicionamento em lugar inferior ao que aquele determinaria.

Tendo presente a crescente mobilidade internacional de profissionais, assinalou-se junto do Governo a importância de os procedimentos de agilização do reconhecimento dos graus académicos acompanharem a tutela igualmente devida ao *percurso formativo* dos médicos. Foi especificamente apontada a questão do *sistema de conversão* para escala portuguesa das classificações finais dos internatos médicos concluídos no estrangeiro, em especial em países da União Europeia que respeitem as condições de formação exigidas.

### 10.2. Acesso à saúde nas regiões autónomas e articulação com o continente

As queixas referentes ao **Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira (SESARAM)** revelaram que o direito de acesso a cuidados de saúde hospitalares num período considerado clinicamente aceitável permanece comprometido nesse arquipélago<sup>178</sup>.

Persistiram aí, em particular, as queixas relacionadas com o longo tempo de espera (superior a três anos) no acesso a consultas e cirurgias de ortopedia, o que, aliado à inexistência de *Tempos Máximos de Resposta Garantidos*, amplifica as dificuldades sentidas pelas populações no acesso às prestações de saúde em tempo adequado.

<sup>177</sup> Veja-se, a título de exemplo, o ponto 3 do procedimento concursal lançado pelo Aviso n.º 8762-B/2023, de 2 de maio.

<sup>178</sup> Quanto à Região Autónoma dos Açores, sinaliza-se que já em 2020, no âmbito do Projeto DEMOS, teve lugar estudo impulsionado pela Provedoria de Justiça e que visou compreender o estado do acesso aos serviços de saúde naquele arquipélago (*Acesso ao Sistema Regional de Saúde – Região Autónoma dos Açores: Relatório Final*, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/acesso-ao-sistema-regional-de-saude-regiao-autonoma-dos-azores/>).

Nesse contexto, a par da iniciativa já realizada junto do **Governo Regional da Madeira**, alertando para a necessidade de serem definidos, nos termos legalmente impostos, os *Tempos Máximos de Resposta Garantidos* em todas as prestações de saúde não urgentes (consultas, cirurgias, exames)<sup>179</sup>, questionou-se também o **SESARAM** sobre as medidas previstas para melhorar a gestão das listas de espera, como sejam, por exemplo, o estabelecimento de mecanismos de encaminhamento programado dos utentes para outras unidades públicas ou convencionadas, sem excluir as localizadas em Portugal continental. O problema tem sido mitigado com o recurso a *programas de produção adicional* – que exige aos médicos um regime de sobrecarga horária, de adesão voluntária.

A ausência de articulação entre os sistemas de saúde nacional e regional foi também evidenciada no âmbito dos **cuidados de hemodiálise**. Em concreto, foram recebidas queixas por parte de doentes com insuficiência renal que, recebendo tratamento de hemodiálise em Portugal continental, relataram dificuldades em garantir, de forma gratuita, a continuidade dessa terapêutica na Região Autónoma da Madeira, em caso de deslocação temporária ao arquipélago.

Não existindo dúvidas quanto ao direito de acesso gratuito àqueles cuidados vitais<sup>180</sup>, promoveu-se intervenção junto das entidades competentes com vista a assegurar a adequada articulação financeira<sup>181</sup>. A intervenção da Provedoria de Justiça procurou acautelar, em termos gerais, a situação médica dos doentes hemodialisados em caso de mobilidade, clarificando-se junto dos interessados que o financiamento público se circunscreve aos tratamentos realizados dentro da rede regional pública (incluindo hospitais públicos e unidades de saúde privadas convencionadas com o Serviço Regional de Saúde), mediante prévia referenciação do SNS.



São múltiplas as situações que evidenciam a ausência de articulação entre os sistemas de saúde nacional e regional.

<sup>179</sup> V. *Relatório à Assembleia da República – 2022* (pág. 74), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2022-provedor-de-justica/>.

<sup>180</sup> O Decreto Legislativo Regional n.º 23/2016/M, de 24 de junho, estabelece o regime da responsabilidade financeira da Região Autónoma da Madeira na prestação de cuidados de saúde aos utentes do Serviço Nacional de Saúde e consagra o *princípio da reciprocidade*.

<sup>181</sup> Nos termos previstos na Circular Normativa n.º 8/2022/ACSS.

## 11. SEGURANÇA SOCIAL

### 11.1. Desvios na convergência dos regimes de segurança social

Conforme referido sumariamente na Parte I do presente Relatório, permanece por alcançar a efetiva **convergência entre o regime geral de segurança social e o regime de proteção social convergente da função pública**, anunciada desde 2007<sup>182</sup>. De facto, as queixas recebidas evidenciam um conjunto significativo de diferenças *infundadas* entre os dois regimes, que a Provedoria de Justiça tem sinalizado ao longo dos anos.

No que concerne ao **complemento por dependência** – prestação pecuniária atribuída a pessoas que precisam da ajuda de um terceiro para satisfação das necessidades básicas da sua vida corrente, tais como higiene, alimentação e locomoção –, registam-se diferenças significativas: no âmbito do *regime geral de segurança social*, a prestação é atribuída a pensionistas em geral e titulares da prestação social de inclusão, dependendo apenas da certificação da situação de dependência do beneficiário e do respetivo grau<sup>183</sup>; diversamente, no *regime de proteção social convergente*, a prestação abrange, tão-somente, os beneficiários que reúnam as condições do regime especial de proteção social na invalidez<sup>184</sup>, pelo que só se aplica às situações de dependência resultantes de determinadas patologias<sup>185</sup>.

A razão de ser da atribuição deste complemento não justifica a diferença nos regimes quanto aos seus destinatários, o que foi sinalizado pela Provedoria de Justiça junto do **Secretário de Estado da Segurança Social**, aguardando-se resposta.

Em matéria de **antecipação da idade de acesso à pensão de aposentação por velhice na sequência de desemprego de longa duração**, verifica-se que o regime de proteção social convergente simplesmente não contempla tal possibilidade, diversamente do que sucede no âmbito do regime geral de segurança social<sup>186</sup>.

<sup>182</sup> Como já se referiu na I Parte deste Relatório, data de 1984 a tradução em texto de lei da intenção de integrar, num regime unitário, a proteção social da função pública e o regime geral de segurança social (artigo 70.º da Lei n.º 2B/84, de 14 de agosto). A referência à *convergência de regimes* surge em 2007, estabelecendo-se então que seriam os regimes da função pública a convergir com os do sistema de segurança social (artigo 104.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro).

<sup>183</sup> V. artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 265/99, de 14 de julho, na redação atual.

<sup>184</sup> Previsto na Lei n.º 90/2009, de 31 de agosto, na redação atual.

<sup>185</sup> Concretamente, as seguintes: paramiloidose familiar; doença de Machado-Joseph; VIH/SIDA; esclerose múltipla; doença do foro oncológico; esclerose lateral amiotrófica; doença de Parkinson; doença de Alzheimer e doenças raras. Abrangem-se, ainda, outras doenças de aparecimento súbito ou precoce que evoluem rapidamente para uma situação de perda de autonomia, com impacto negativo na atividade profissional.

<sup>186</sup> V. artigos 57.º e 58.º do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, na sua redação atual.

Deste modo, caso esgotem o período de concessão do subsídio, os desempregados de longa duração não podem beneficiar de um regime de antecipação da idade de acesso à pensão de velhice, ficando sujeitos às regras gerais de aposentação<sup>187</sup>.

Também no que diz respeito ao **cálculo das taxas de bonificação e de penalização das pensões** se detetam diferenças entre o regime geral de segurança social e o regime de proteção social convergente.

A bonificação da pensão constitui um incentivo que é atribuído a quem continua a trabalhar e a contribuir para o seu sistema de segurança social depois de ter reunido condições para aceder à pensão de reforma voluntária sem penalização, ou seja, *após* ter atingido ou a idade legal, ou a idade *pessoal* aplicável em função do tempo de trabalho.

Por seu turno, a penalização das pensões ocorre quando estas são atribuídas *antes* de atingida a idade legal ou *pessoal*, reunidas que estejam as demais condições exigidas por lei.

Relativamente a esta matéria, as regras do regime geral de segurança social e do regime de proteção social convergente até são similares<sup>188</sup>, mas a **Caixa Geral de Aposentações (CGA)** e o **Centro Nacional de Pensões (CNP)** adotam diferentes formas de apurar a idade *pessoal* de acesso à pensão de velhice, pelo que pode suceder que as taxas variem significativamente, com efeitos relevantes no montante final da pensão.

Por fim, merecem também referência as diferenças registadas no âmbito das **medidas de flexibilização de acesso à pensão de aposentação**.

O Decreto-Lei n.º 108/2019, de 13 de agosto, aprovou, no âmbito do regime de proteção social convergente, um conjunto de medidas similares às que já vigoravam no regime geral de segurança social, permitindo a aposentação por velhice antes da idade normal de acesso a quem tenha determinada carreira contributiva<sup>189</sup>.

No entanto, e ao contrário do que sucede no regime geral de segurança social, releva apenas para estes efeitos o serviço *efetivo* prestado pelo interessado e já não toda a carreira contributiva, a qual pode incluir períodos de registos por equivalência (por exemplo, situações de desemprego) ou tempo de trabalho que, em função das condições em que foi prestado, beneficia de uma percentagem de bonificação.

<sup>187</sup> O assunto foi exposto, em 4 de agosto de 2017, à Secretária de Estado da Segurança Social, (v. *Relatório à Assembleia da República – 2017*, págs. 83 a 85, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2017/>).

<sup>188</sup> V. artigo 37.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro, e o artigo 20.º n.º 8, do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio.

<sup>189</sup> V. alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 108/2019, de 13 de agosto, ao Estatuto da Aposentação (artigo 37.º, n.º 2 e 37.º-A, n.ºs 1 e 3).



Permanece por alcançar a efetiva convergência entre o regime geral de segurança social e o regime de proteção social convergente da função pública, anunciada desde 2007, detetando-se um conjunto significativo de diferenças *infundadas* entre os dois regimes.

## 11.2. Complexidade e obscuridade no cálculo das pensões

O cálculo das pensões reveste-se entre nós de inegável **complexidade**, que decorre, fundamentalmente, de um regime composto por múltiplas e intrincadas regras e fórmulas.

As dificuldades inerentes à compreensão do sistema, em toda a sua extensão, aliada a um funcionamento nem sempre rigoroso dos simuladores disponíveis, coloca em causa uma decisão informada por parte dos interessados em matéria de acesso à reforma, por não conseguirem antecipar, com algum grau de segurança, o montante da pensão a que têm direito.

Por outro lado, a complexidade do regime gera sérias dificuldades na **comunicação** das decisões aos interessados. Não sendo possível aos destinatários apreender com clareza a fundamentação dos atos de fixação ou de alteração de pensão, ficam, desde logo, diminuídas as suas garantias de defesa. Além disso, a incompreensão das comunicações recebidas é causa de sucessivos pedidos de esclarecimento dirigidos ao **CNP**, que prejudicam a eficiência e celeridade da atuação administrativa.

Descrevem-se, em seguida, os principais contornos dos problemas identificados, com base nas queixas recebidas sobre a matéria.

### **Complexidade no cálculo das pensões**<sup>190</sup>

O cálculo da pensão depende de fatores como **(i)** o tempo de contribuições para o regime, **(ii)** as remunerações auferidas e sobre as quais incidiram descontos, assim como **(iii)** a idade do beneficiário no momento em que é requerida a pensão. O modo como cada um destes fatores influi no montante da pensão depende, por sua vez, de um diversificado conjunto de variáveis e de regimes legais específicos.

**190** Os problemas que seguidamente se descrevem referem-se, no essencial, ao *regime geral de segurança social*, sendo igualmente detetáveis no cálculo das pensões do *regime de proteção social convergente*, na parte em que este obedece às regras do regime geral de segurança social (cálculo da parcela designada por "P2" – artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro); acresce que, em certos aspetos deste cálculo, a CGA faz apelo a regras do Estatuto da Aposentação.

Assim, relativamente ao **tempo de contribuições para o regime**, haverá que ter em conta, para efeitos de fixação do número de anos de carreira relevante: regras sobre a densidade contributiva, ou seja, sobre o número mínimo de dias de descontos exigido para a contagem de cada ano civil<sup>191</sup>; a eventual existência de contribuições para outros sistemas de segurança social e a influência que podem ter em certos aspetos do cálculo da pensão (designadamente quando originam o cálculo de uma pensão proporcional)<sup>192</sup>; ou a eventual existência de períodos que, em função da atividade prestada, beneficiam de percentagens de bonificação (pelo que a sua duração é superior ao período do trabalho efetivo)<sup>193</sup>. Sendo certo que a relevância da carreira contributiva no montante final da pensão depende não só do número total de anos, como da data de inscrição no regime<sup>194</sup>.

No que concerne às **remunerações auferidas e sobre as quais incidiram descontos**, merece nota a circunstância de serem aplicadas regras de revalorização das remunerações mais antigas, bem como o facto de, em certas situações, serem consideradas remunerações convencionais e não reais.

Relativamente à **idade no momento em que é requerida a pensão**, refira-se que pode tal fator, conjugado com a carreira contributiva detida na mesma altura, afetar o cálculo mediante a aplicação de uma taxa de bonificação<sup>195</sup> ou de um dos vários regimes de antecipação<sup>196</sup>, estes últimos podendo implicar diferentes fatores de redução da pensão.

Por outro lado, as fórmulas de cálculo da pensão diferem consoante a data de inscrição no regime, sendo certo que haverá, em todo o caso, que ter presentes regimes especiais aplicáveis a determinadas atividades<sup>197</sup>.

Merecem ainda referência as regras relativas a montantes mínimos e máximos das pensões<sup>198</sup>, assim como a aplicação, em certas situações, de um fator de sustentabilidade (que reduz o montante da pensão), anualmente definido.

**191** Que, no entanto, variam consoante o período em que o trabalho foi prestado e o fim a que se destinam. As regras variam consoante o tempo em causa seja considerado para efeitos de prazo de garantia ou de taxa de formação da pensão (v. artigos 12.º, 29.º, números 3 e 4, e 96.º a 98.º do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio).

**192** Quando o prazo de garantia é preenchido por recurso a tempo de contribuições para outros regimes de segurança social, há lugar ao cálculo de uma pensão proporcional (artigo 39.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio). No caso de os períodos contributivos terem sido prestados no estrangeiro, haverá que ter em conta o respetivo instrumento internacional aplicável (artigo 39.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio).

**193** De que são exemplo os períodos de trabalho prestado por bombeiros e pilotos.

**194** V. artigos 32.º e 33.º do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio.

**195** Artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio.

**196** Artigos 20.º a 25.º do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio. V., em especial, os regimes de antecipação em função da *atividade exercida*, tais como os aplicáveis aos trabalhadores mineiros e da indústria das pedreiras, bordadeiras da Madeira, profissionais de bailado e trabalhadores portuários.

**197** Por exemplo, os regimes aplicáveis aos trabalhadores marítimos que exercem a atividade das pescas, aos trabalhadores mineiros e aos da indústria das pedreiras.

**198** Artigos 44.º a 46.º, 55.º e 101.º do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio.

A complexidade do regime revela-se também, inevitavelmente, quando há que *conjugare regimes* – no que respeita às **pensões unificadas**, a **bonificação** tem vindo a ser calculada com prejuízo para os beneficiários das pensões.

Aos trabalhadores que contribuíram para o regime geral de segurança social e para o regime de proteção social convergente é conferida a possibilidade de optarem pelo recebimento de apenas *uma pensão*, paga pelo último regime para o qual foram feitas contribuições, cujo montante corresponde à soma das pensões que receberiam autonomamente. Optando-se por esta hipótese, cada uma das entidades (**CGA** e **CNP**) calcula a sua parcela da pensão e a entidade responsável pelo pagamento incorpora no valor da pensão *unificada* a pagar ao interessado o montante que lhe foi comunicado pela outra entidade.

No entanto, a bonificação que tem vindo a ser concedida às pensões unificadas resulta em prejuízo para os beneficiários das pensões: embora a entidade que atribui a pensão calcule a bonificação tendo em conta a totalidade da carreira contributiva – ou seja, a carreira de ambos os regimes –, só aplica a taxa de bonificação à sua parcela da pensão. Ora, uma vez que não há comunicação entre ambas as entidades sobre esta matéria, a entidade que não é responsável pelo pagamento, desconhecendo que o pensionista tem direito à bonificação da pensão, calcula a sua parcela sem qualquer bonificação<sup>199</sup>.



No caso das pensões unificadas, o cálculo da bonificação tem vindo a ser efetuado com prejuízo para os beneficiários das pensões. Este é apenas um de muitos exemplos que revelam a complexidade no cálculo das pensões.

## Obscuridade na comunicação do cálculo das pensões

Embora a lei preveja que da comunicação deve constar a discriminação dos elementos necessários à correta *compreensão* do montante da pensão<sup>200</sup>, os modelos de comunicação disponíveis não permitem satisfazer essa imposição legal. Os modelos consubstanciam-se na apresentação de cálculos revestidos de acentuada tecnicidade, acompanhados apenas da identificação das normas

<sup>199</sup> Se as pensões fossem atribuídas autonomamente, o pensionista teria direito a que a bonificação incidisse sobre as duas pensões. Assim, no âmbito do regime geral de segurança social, os períodos contributivos cumpridos ao abrigo de outros regimes de proteção social (na parte em que não se sobreponham com a carreira do regime geral de segurança social) relevam para determinação do fator de bonificação a aplicar no cálculo da pensão (v. artigo 11.º, n.º 1, alínea f) e n.º 2, do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio). Igual regime vigora no âmbito do regime de proteção social convergente (v. artigo 4.º, n.º 2, alínea c), e n.º 3 do Estatuto da Aposentação).

<sup>200</sup> V. artigo 88.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio.

aplicadas; tal conteúdo não permite ao normal destinatário destas comunicações apreender quais os pressupostos de facto tidos em conta, e de que forma é que os mesmos influíram *concretamente* no cálculo da pensão, à luz das regras aplicáveis ao seu caso.

Em sede de *revisão* de pensões – operação que ocorre com significativa frequência, por razões diversas – observa-se que a comunicação remetida pelo **ISS** é omissa quanto ao respetivo fundamento, não mencionando nem os fatores objeto de alteração, nem a data a partir da qual a revisão produz efeitos.

Outrossim, quando da revisão da pensão decorre o direito ao pagamento de retroativos apenas a partir de determinada data – ou seja, desde a data a que a revisão reporta os seus efeitos e não desde o início da atribuição da pensão –, verifica-se que a comunicação dirigida aos pensionistas é suscetível de os induzir em erro, uma vez que apresenta como valor identificado pela expressão “atrasados a regularizar posteriormente” um montante muito superior ao que é devido (muitas vezes em milhares de euros).

O valor apresentado corresponde à *soma de todas as pensões com valor já revisto desde a data em que a pensão inicial foi atribuída*, e é referido na comunicação sem qualquer explicação adicional, como se o beneficiário a elas tivesse direito desde esse momento e não tivesse recebido, até ao presente, qualquer quantia a título de pensão. Este erro – que ao que se apurou resultará de um automatismo informático inerente ao modelo de comunicação do cálculo das pensões – gera frequentemente nos beneficiários expectativas indevidas e múltiplos pedidos de esclarecimento dirigidos ao **CNP**.

Por fim, no âmbito das pensões unificadas, observa-se que quando a pensão é atribuída pela **CGA** (por ser o último regime para o qual o interessado contribuiu), não é dado conhecimento ao pensionista da forma como foi calculada a parcela a cargo do **CNP**, mas apenas do seu montante final<sup>201</sup>.

A experiência da instrução de queixas nesta matéria pela Provedoria revela que estes défices na comunicação do cálculo das pensões e respetiva revisão levam a muita insegurança e dúvidas quanto à correção dos cálculos e critérios utilizados, gerando por si só novas solicitações junto das entidades processadoras.

---

<sup>201</sup> No caso inverso, o interessado poderá aceder ao cálculo da parcela da **CGA** através da Caixa Direta.

## 12. SISTEMA PRISIONAL E REINserÇÃO SOCIAL

### 12.1. Condições condignas

As condições de reclusão nas prisões portuguesas têm sido apontadas entre as questões mais sensíveis do sistema. Trata-se de problemática que abrange diversas dimensões, entre as quais a ausência de adequadas condições térmicas dos estabelecimentos prisionais, com a exposição da população reclusa a temperaturas extremadas.

Em 2023, a Provedoria de Justiça tomou conhecimento de uma situação que, embora circunscrita a um único Estabelecimento Prisional, motiva especial preocupação.

#### Acesso a água potável e ao saneamento básico

À luz do sistema internacional de promoção e proteção dos direitos humanos, os Estados devem prestar especial atenção àqueles indivíduos ou grupos que enfrentam dificuldades no exercício do direito à água potável e ao saneamento.

Os *standards* internacionais preveem que “[o]s Estados devem tomar medidas para assegurar que os reclusos e as pessoas detidas tenham à sua disposição água suficiente e segura para as suas necessidades individuais diárias, tendo presente as exigências do direito internacional humanitário bem como as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos”<sup>202</sup>. O dever de o Estado assegurar que os reclusos têm acesso a água potável sempre que dela necessitem decorre da Regra 20, n.º 2, das Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos (Regras de Nelson Mandela)<sup>203</sup>.



Em 28 de julho de 2010, a Assembleia Geral das Nações Unidas declarou que “o direito à água potável e ao saneamento é um direito humano, essencial ao pleno gozo da vida e ao exercício de todos os direitos humanos”<sup>204</sup>.

<sup>202</sup> V. Comité das Nações Unidas para os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, Comentário Geral n.º 15, parágrafo 16, alínea g).

<sup>203</sup> V., também, a Regra 15.

<sup>204</sup> Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas 64/292, de 28 de julho de 2010. Já em novembro de 2002, o Comité das Nações Unidas para os Direitos Económicos, Sociais e Culturais havia adotado o seu Comentário Geral n.º 15 sobre o direito à água afirmando que: “O direito humano à água prevê que todos tenham água suficiente, segura, aceitável, fisicamente acessível e a preços razoáveis para usos pessoais e domésticos”. O acesso universal ao saneamento é, “não apenas fundamental para a dignidade humana e a privacidade, mas também um dos principais mecanismos de proteção da qualidade” dos recursos hídricos. V., ainda, a Resolução do Conselho de Direitos Humanos 16/2, de 24 de março de 2011.

A lei portuguesa garante o direito de **acesso permanente da população reclusa a água potável**, que deve estar disponível a todas as horas do dia e em todas as situações da vida em reclusão<sup>205</sup>.

Motivaram séria preocupação as várias queixas relatando que o **Estabelecimento Prisional de Vale de Judeus (EPVJ)** não estaria a garantir esse direito, em virtude de cortes no fornecimento de água várias vezes ao dia<sup>206</sup>.

Foi referida como particularmente penosa a falta de água durante todo o período noturno (entre as 19h15 e as 7h00 do dia seguinte), em que a pessoa reclusa se encontra fechada no seu espaço de alojamento, sobretudo para quem não tem meios para comprar garrafas de água na cantina. Tal implica ainda que não estão então asseguradas condições de higiene e de habitabilidade.

A Provedoria realizou visitas, sem aviso prévio, ao Estabelecimento Prisional (em setembro de 2023 e em maio de 2024). Foi possível apurar que, desde o Verão de 2022, tanto a **Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP)** como o **Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P. (IGFEJ)** têm conhecimento dos problemas no abastecimento de água no **EPVJ**, sendo que apenas em *outubro de 2023* foram lançados os procedimentos concursais tidos por necessários<sup>207</sup> para a sua resolução.

Não estão, pois, definitivamente solucionadas as restrições ao fornecimento de água no **EPVJ** a tempo do início do verão de 2024 – o que perspetiva a manutenção da situação muito grave pelo terceiro verão consecutivo, atendendo às elevadas temperaturas que ali se fazem sentir. Assim, a Provedoria de Justiça continua a acompanhar de perto esta situação, tendo em junho de 2024 reunido com a **Secretária de Estado Adjunta e da Justiça** para avaliar a possibilidade de serem adotadas, no imediato, medidas de contingência para o verão de 2024.

## Condições climáticas

A adequada climatização dos espaços de alojamento dos estabelecimentos prisionais decorre das **Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos (Regras de Nelson Mandela)**<sup>208</sup>,

<sup>205</sup> Determina o artigo 31.º, n.º 3, do Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade (CEPMPL) que "o recluso deve ter *permanentemente* à sua disposição água potável" (Itálico nosso). As restrições ao fornecimento de água são suscetíveis de violar ainda o direito do recluso a um banho diário (artigo 27.º, n.º 2, do CEPMPL, e artigo 43.º, n.º 2, do Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais).

<sup>206</sup> A 04/05/2023 foi afixado aviso nos pavilhões prisionais, informando dos cortes no fornecimento de água e restrições no acesso aos balneários, justificando a medida com "o elevado desperdício e os baixos índices de pluviosidade a nível nacional" e a necessidade de "reposição dos níveis adequados nos depósitos". Assim, é suspenso o fornecimento de água entre as 9h15 e as 11h00, entre as 14h15 e as 17h00 e entre as 19h15 e as 7h00.

<sup>207</sup> A par da empreitada de instalação de um novo furo e de um sistema de alarme de falha na captação de água, um segundo procedimento concursal era destinado à substituição dos fluxómetros das bacias de sanita danificados.

<sup>208</sup> A Regra 13 prevê que "[t]odos os locais destinados aos reclusos, especialmente os dormitórios, devem satisfazer todas as exigências de higiene e saúde, tomando-se devidamente em consideração as condições climáticas e, especialmente, a cubicagem de ar disponível, o espaço mínimo, a iluminação, o aquecimento e a ventilação". V. também, a Regra 35, n.º 1, alínea c).

das **Regras Penitenciárias Europeias**<sup>209</sup>, dos parâmetros que orientam a atuação do **Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes (CPT)**<sup>210</sup> e do próprio **Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade (CEPMPL)**<sup>211</sup>. Por sua vez, o **Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH)**, no caso *Petrescu v. Portugal*, pronunciou-se no sentido de dever ser atendida a questão do frio experimentado em situação de reclusão, mesmo num quadro de clima temperado como é o português<sup>212</sup>.

A falta de climatização e a conseqüente **exposição da população reclusa a temperaturas extremadas** têm sido objeto de queixa, e requerem maior acompanhamento e outro tipo de abordagem por parte da **DGRSP**. A Provedoria de Justiça sugeriu à **DGRSP** a adoção, em sentido geral e transversal a todo o sistema, de medidas que possam colmatar a insuficiência das condições materiais dos espaços de alojamento, entendendo-se que, não obstante os conhecidos constrangimentos de natureza orçamental em toda a área da Justiça, existe margem para maior proatividade e planificação.

De entre estas, a pensar sobretudo no período de Inverno, e tendo presente a regulamentação aplicável sobre a admissão de aquecedores próprios<sup>213</sup>, foi sugerido que se proceda ao levantamento periódico, em articulação com o **Instituto Português do Mar e da Atmosfera I.P. (IPMA)**, dos valores da temperatura verificados nas áreas geográficas de inserção dos estabelecimentos prisionais, equacionando-se propostas de atuação que antecipem e contrariem temperaturas extremas, como sejam: a afetação de espaços de alojamento próprios que por norma já é feita para reclusos em situação de maior vulnerabilidade, designadamente em razão da idade ou de condição de doença crónica<sup>214</sup>; permissão de aquecedores próprios aos reclusos especialmente vulneráveis, logo que as temperaturas *mínimas* sejam inferiores a 10 °C; reforço de roupa de cama adequada à estação do ano<sup>215</sup>; autorização de posse de mais peças de roupa.

**209** Recorde-se que, nos termos da Regra 18.1, “[o] alojamento de reclusos, particularmente o destinado ao período noturno, deve satisfazer as exigências impostas pela dignidade humana e, na medida do possível, pela vida privada e observar os requisitos mínimos de saúde e higiene, no quadro das condições climáticas concretas, nomeadamente no que respeita a área, volume de ar, iluminação, aquecimento e arejamento”. V. ainda a Regra 44, alínea c).

**210** Conforme se pode ler em *A decency threshold for prisons – criteria for assessing conditions of detention: Extract from the 30th General Report of the CPT, published in 2021*, “[t]he CPT has developed long-standing and detailed standards on decent sleeping and living conditions, which it is unnecessary to repeat here. Suffice it to say that all prisoners must have their own bed, personal locker, a living space with appropriate furniture, and benefit from heating, artificial and natural light, ventilation and access to fresh air, as well as from sufficient personal living space” (§ 72).

**211** V. artigo 26.º, n.º 4.

**212** V. Queixa n.º 23190/17. Com efeito, no seu Acórdão de 3 de dezembro de 2019, o TEDH considerou o seguinte: «uma temperatura baixa pode contribuir para um certo desconforto ou até mesmo sofrimento. Além disso, resulta das informações constantes dos relatórios publicados pelo IPMA em 2018 e 2016, que a temperatura média em Portugal oscilou entre 15 °C e 16 °C entre 2014 e 2016, e que era de 10,9 °C entre dezembro de 2015 e fevereiro de 2016 e de 13,11 °C entre março e maio de 2016. Estes valores demonstram que o clima pode, por vezes, ser frio».

**213** Nos termos da qual, a autorização de entrada de aquecedores particulares tem como requisito a condição de se registar uma *temperatura média mensal* nos meses de inverno inferior a 10 °C.

**214** Tal como a isso obriga a alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CEPMPL, referindo ainda expressamente o n.º 2 do artigo 18.º do RGEF que “[a] atribuição do alojamento tem em conta circunstâncias de particular vulnerabilidade do recluso (...)”.

**215** Aqui registre-se a boa prática do EPVJ que confeciona na Alfaiataria do EP lençóis de flanela e polares, que distribui no mês de novembro.

Mais se sugeriu que todas estas medidas e outras que se entendam adequadas a cada estabelecimento constem de um *plano de contingência*, conhecido e imediatamente acionável logo que os seus pressupostos se verifiquem.

Este tema continuará a merecer o acompanhamento da Provedoria de Justiça em diálogo colaborativo mantido com a **DGRSP**.



A exposição a temperaturas extremadas de parte significativa da população reclusa exige maior proatividade e planificação por parte da DGRSP. Além de se dever proceder ao levantamento periódico dos valores da temperatura, deve equacionar-se a elaboração de *planos de contingência*.

## 12.2. Ocupação – acesso ao ensino

Com frequência são trazidas à atenção da Provedoria de Justiça preocupações de quem se encontra privado da liberdade na perspetiva da sua reinserção social. Sendo várias as dimensões que se entrecruzam nesse processo, como sejam o acesso ao ensino, à formação ou ao trabalho, acompanhou-se em particular o projeto de **educação à distância e e-learning no ensino superior em estabelecimentos prisionais**, nos termos de protocolo com a **Universidade Aberta**.

Nesse enquadramento, foram observadas, no ano letivo de 2022/2023, limitações nas condições de frequência do ensino superior por parte dos estudantes em situação de reclusão, nomeadamente no que toca aos métodos de avaliação admitidos. Diversamente do que sucedia no passado, passou apenas a ser possível a avaliação final, sem a opção da avaliação contínua. A Provedoria de Justiça expressou a sua preocupação junto da **Universidade Aberta** invocando designadamente e entre outros parâmetros a Recomendação (89) 12 do Conselho da Europa sobre a *educação nas prisões*.

Na sequência do acompanhamento feito no início do ano letivo seguinte (2023/2024), apurou-se que a possibilidade de optar entre avaliação contínua e avaliação final, em condições de igualdade com os demais estudantes do ensino superior, foi retomada, mas apenas em quatro estabelecimentos prisionais (num total de 21 aderentes ao projeto). A Provedoria mantém o acompanhamento do assunto, também quanto às especificidades técnicas necessárias à implementação do projeto, entre as quais se contam o acesso controlado à *internet* em meio prisional.

## 13. TRABALHO

### 13.1. Conciliação do trabalho com a vida familiar

A temática da **tutela do direito dos trabalhadores à conciliação entre a vida familiar e a vida profissional** tem merecido da Provedoria uma atenção particular.

Uma das situações expostas envolveu a negação, a trabalhadora da **Câmara Municipal de Nisa**, da possibilidade de gozar *qualquer* período de férias em momento coincidente com o das férias escolares das suas filhas. Os sucessivos pedidos nesse sentido apresentados à **Presidente da Câmara Municipal de Nisa** pela mãe – que exercia as responsabilidades parentais em regime de guarda partilhada com o pai – foram negados com a indicação de que, por razões de conveniência de serviço, apenas a partir de outubro lhe seria permitido o gozo de férias.

Neste contexto, a Provedoria de Justiça propôs que se permitisse à trabalhadora e às suas filhas o gozo conjunto de um período de férias, ainda que curto, em data anterior ao início do ano letivo. À entidade em questão foi salientado que o direito a férias dos trabalhadores visa, entre outras finalidades, proporcionar condições de disponibilidade pessoal e de integração na vida familiar<sup>216</sup>, no quadro do direito à conciliação da atividade profissional com a vida familiar, consagrado na **Constituição da República Portuguesa**<sup>217</sup> e na **Declaração Universal dos Direitos Humanos**<sup>218</sup>.

Fez-se ainda notar que a questão extravasa o estrito domínio das relações laborais, refletindo-se não só nos deveres dos pais para com os seus filhos, mas também da sociedade e do Estado perante as crianças e o seu superior interesse. Com efeito, o gozo de um período de férias *conjunto* entre as crianças e os pais permite um acompanhamento parental em condições de especial disponibilidade, assim como o reforço e aprofundamento dos laços afetivos, com benefícios para a saúde, estabilidade e desenvolvimento das crianças, possibilitando ainda assegurar a sua guarda física e segurança pelos seus progenitores.

---

<sup>216</sup> V. artigo 237.º, n.º 4, do Código do Trabalho.

<sup>217</sup> V. artigo 59.º, n.º 1, alínea b), e artigo 67.º, n.º 2, alínea h); estes valores estão concretizados no Código do Trabalho (v., designadamente, artigo 33.º), em disposições aplicáveis aos vínculos de emprego público (artigo 40.º, n.º 1, alínea f), da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas).

<sup>218</sup> V. artigos 12.º, 16.º, n.º 3, 24.º e 25.º, n.º 2.

O desfecho deste caso revela, de forma aguda, a necessidade de consolidar a compreensão dos direitos e interesses em presença. De facto, a entidade empregadora não só manteve a sua decisão, como em resposta à Provedoria de Justiça revelou o seu distanciamento daqueles interesses e direitos, afirmando que “em nada se vislumbra efeito nefasto na vida da Sra. Funcionária ou de suas duas filhas com a marcação de férias em outubro” e que assim “se salvaguarda a boa operância do serviço”.

Noutro campo, viram-se finalmente alcançados os resultados dos esforços desenvolvidos desde há alguns anos no sentido da aplicação, às **situações de internato médico**, dos direitos consagrados no **Código do Trabalho** aos trabalhadores com filhos menores de 12 anos<sup>219</sup> ou, independentemente da idade, com deficiência ou doença crónica que com eles vivam em comunhão de mesa e habitação.

A intervenção a este propósito iniciou-se com a queixa de uma médica interna de formação específica, mãe de três filhos, dois dos quais menores de 12 anos, a quem foi negada a possibilidade de realizar o internato a tempo parcial.

Depois de várias diligências através das quais se salientou a prevalência do aludido regime – enquanto consagração de princípios constitucionais de valor superior – relativamente à disciplina legal do internato médico que, além do mais, não regulava a matéria, a **Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS)** veio finalmente admitir a aplicabilidade aos médicos internos do disposto no Código do Trabalho em matéria de direitos de parentalidade. Entendeu também que a sua compatibilização com as necessidades de formação inerentes ao internato, designadamente o cumprimento dos programas de formação, competiria ao estabelecimento de saúde responsável, podendo implicar a *prorrogação* da formação pelo tempo necessário.

## 13.2. Pensões por acidente ou doença profissional: pagamento em capital

Em caso de acidente de trabalho ou de reconhecimento de doença profissional dos quais resulte incapacidade permanente ou morte, os sinistrados ou os seus herdeiros hábeis têm direito a receber uma pensão anual e vitalícia que, em determinadas circunstâncias, é remida, ou seja, paga de uma só vez – aquilo que é designado por **pagamento de indemnização em capital**<sup>220</sup>.

<sup>219</sup> V. artigo 55.º, n.º 1, do Código do Trabalho, aplicável por força do artigo 4.º, n.º 1, alínea f), da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas. O internato decorre mediante a celebração pelos médicos de *contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo incerto ou em regime de comissão de serviço*.

<sup>220</sup> V. artigo 75.º da Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, que regulamenta o regime de reparação de acidentes de trabalho e de doenças profissionais, incluindo a reabilitação e reintegração profissionais, nos termos do artigo 284.º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro.

A conversão da pensão anual e vitalícia numa indemnização em capital envolve, para que o cálculo seja justo, a aplicação de “bases técnicas” e “tabelas práticas” (critérios de conversão) que a lei de 2009 prevê que sejam aprovadas por decreto-lei do Governo<sup>221</sup>. No entanto, volvidos mais de 14 anos, tal diploma ainda não foi aprovado.

Na sua falta, o cálculo do capital de remição faz-se de acordo com as bases técnicas constantes da Portaria n.º 11/2000, de 13 de janeiro, que as faz corresponder à tábua de mortalidade “TD88/90” e à taxa técnica de juro de 5,25%. Vem sendo, assim, invocada a desatualização e desadequação das bases técnicas atualmente aplicadas, *aprovadas nove anos antes da lei*. Por um lado, a tábua de mortalidade “TD 88/90” constitui uma base *estática* de mortalidade com mais de 30 anos, refletindo a esperança de vida da população francesa do sexo masculino verificada ao tempo em que foi aprovada. Nesta medida, sustenta-se em dados fortemente desatualizados, que não têm em conta a evolução da esperança média de vida entretanto registada, nem as diferenças em função do género<sup>222</sup>.

Assim, ao contrário do que se verifica em matéria de fixação da idade normal de acesso à pensão, que varia em função da evolução da esperança média de vida aos 65 anos de idade<sup>223</sup>, as indemnizações em capital continuam a ter por base uma estimativa de número de anos de vida do beneficiário calculada há mais de 30 anos e sem qualquer previsão de atualização, critério que, no entender da Provedoria, se afigura *grosseiramente arbitrário*.



Ao contrário do que se verifica em matéria de fixação da idade normal de acesso à pensão, que varia em função da evolução da esperança média de vida aos 65 anos de idade, as indemnizações em capital assentam num critério que se revela hoje *grosseiramente arbitrário*: continuam a ter por base uma estimativa de número de anos de vida do beneficiário calculada há mais de 30 anos e sem qualquer previsão de atualização.

221 V. artigo 76.º, n.º 2, da Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro.

222 Por exemplo, a tabela prática anexa à Portaria n.º 11/2000, aplicável aos sinistrados de ambos os sexos, pressupõe uma esperança média de vida aos 65 anos de 13,07 anos, próxima da que, no triénio 1990-1992, se verificava em Portugal para os homens (13,95) (v. “Esperança de vida de 80, 96 anos à nascença e de 19,61 anos aos 65 anos”, Instituto Nacional de Estatística, 31 de maio de 2023, disponível em [www.ine.pt](http://www.ine.pt), Figura 4). Segundo os dados provisórios publicados pelo mesmo Instituto em 29 de novembro de 2023 (e que estiveram na base da fixação da idade normal de acesso à pensão de velhice para 2025 pela Portaria n.º 414/2023, de 7 de dezembro), a esperança média de vida aos 65 anos para o triénio 2021-2023 (sem distinção de sexo) é de 19,75 anos. Em França, a tábua foi substituída, elaborando-se agora separadamente tábuas em função do género, idade e nível de vida (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/3311422?sommaire=3311425&q=table+de+mortalite>)

223 V. artigo 20.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio.

Por seu turno, a taxa técnica de juro considerada (5,25%) tem sido criticada por se revelar superior às atualmente praticadas, pressupondo, deste modo, uma rentabilidade do capital superior à efetivamente hoje proporcionada pelo mercado financeiro.

Estando em causa, tão-somente, um modo diferente de pagamento da pensão por incapacidade permanente ou morte, é de exigir que o seu cálculo não resulte em valor inferior ao que seria devido se apurado tendo em conta indicadores de esperança média de vida e valores de taxa de juros adequados e atualizados, evitando-se, desse modo, o inevitável prejuízo para os beneficiários do capital. Impõe-se, assim, suprir a omissão de aprovação legal de novas bases técnicas e tabelas práticas que persiste há mais de 14 anos.



# O PROVIDOR DE JUSTIÇA E O TRIBUNAL CONSTITUCIONAL |

- 1. O SISTEMA PORTUGUÊS DE CONTROLO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS – ARQUITETURA GERAL**
- 2. O ANO DE 2023**
- 3. JURISPRUDÊNCIA RECENTE DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL E ARQUITETURA GERAL DO SISTEMA**



## O PROVIDOR DE JUSTIÇA E O TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 1. O SISTEMA PORTUGUÊS DE CONTROLO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS – ARQUITETURA GERAL

O Provedor de Justiça dispõe de competência para requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade e (ou) da ilegalidade de normas com força obrigatória geral. É o que determina, como se sabe, o artigo 281.º, n.º 2, alínea *d*), da Constituição da República. Além disso, e de acordo com o seu artigo 283.º, é, juntamente com o Presidente da República e, em certas situações, com os Presidentes das Assembleias Legislativas das regiões autónomas, o órgão ao qual cabe a competência para iniciar processos de controlo da inconstitucionalidade por omissão.

Na arquitetura geral do nosso sistema de justiça, a atribuição de todas estas competências ao *Ombudsman* tem um fundamento claro. Como, diferentemente de outros, o nosso Direito não confere aos cidadãos possibilidades de acesso à justiça constitucional [por intermédio das chamadas "queixas constitucionais" ou "recursos de amparo"] pensou-se que caberia ao Provedor de Justiça a função primacial de, nestes domínios, servir de mediador entre todos aqueles que não têm acesso direto ao Tribunal e este último. Desenhado há mais de quarenta anos, este sistema, com esta *arquitetura geral*, funciona efetivamente. Só no ano de 2023 foram analisadas na Provedoria 50 queixas apresentadas por cidadãos, que solicitavam que quanto aos temas nelas referidos se apresentasse requerimento ao Tribunal Constitucional. Nove dessas queixas foram recebidas durante o ano de 2023, estando por isso algumas delas, ainda, a ser analisadas; as restantes diziam respeito a processos pendentes, recebidos em anos anteriores, e que tiveram o seu desfecho ao longo de 2023. Tal como sucede com as demais solicitações que são dirigidas ao Provedor de Justiça, também estas, respeitantes a "questões de constitucionalidade", são analisadas e respondidas. Numa instituição como a Provedoria, de *acesso informal, universal e gratuito*, é natural que, neste campo como noutros, se recebam queixas de muito diferente teor e de muito diversa pertinência. Por isso, o trabalho essencial que aqui se desenvolve implica antes do mais aturado estudo jurídico. Desde logo, há que apurar se têm ou não fundamento as razões invocadas pelos queixosos. Mas tal não basta: muitas vezes, há ainda que ponderar se se justifica, tendo em conta os efeitos estritamente cassatórios que têm as decisões do Tribunal – ao que acresce, nos chamados "processos de fiscalização abstrata", a eficácia geral e retroativa das decisões de inconstitucionalidade – a apresentação de um pedido de invalidação de normas, ou se não haverá, perante as circunstâncias do caso, formas mais benignas de

resolver os problemas com que somos confrontados. Assim é porque o Provedor de Justiça, atento o estatuto constitucional e legal de que dispõe, se não encontra *vinculado*, neste domínio como noutros, a seguir um certo rumo de ação. Em geral, o que conduz o seu agir não é a *vinculação* mas a *ponderação*. Assim, o facto de se ter recebido certa queixa sobre determinado assunto (e de se ter concluído, após estudo, pela existência de fundamentos de constitucionalidade) não constitui o Provedor em dever de recorrer ao Tribunal, visto que pode bem entender que as circunstâncias do caso são tais que aconselham que se siga outro caminho (por exemplo, uma recomendação dirigida ao legislador). Do mesmo modo, o recurso ao Tribunal Constitucional não tem de ser precedido de queixa apresentada por cidadãos. Também aqui como em muitas outras situações pode o Provedor agir por sua própria iniciativa. No entanto, a prática demonstra que, na esmagadora maioria das vezes, a decisão de recorrer ao Tribunal é tomada porque um cidadão, através de queixa, alertou o Provedor quanto à necessidade de o fazer. Também por este motivo deve dizer-se que o "sistema", na arquitetura geral que lhe foi dada há mais de quarenta anos, faz sentido e funciona.

O ano de 2023 não foi, quanto a este aspeto, exceção.

## 2. O ANO DE 2023

### i) Pedidos submetidos ao Tribunal Constitucional

Durante este ano, o primeiro pedido dirigido pelo Provedor de Justiça ao Tribunal Constitucional teve como objeto as normas constantes dos artigos 4.º, alínea *b*), e 21.º da Lei n.º 45/2012, de 29 de agosto, que aprova o regime jurídico de acesso e exercício da profissão de examinador de condução e o reconhecimento das entidades formadoras.

Por força dessa lei, não pode ser examinador de condução quem tenha sido condenado, por sentença transitada em julgado, por crime praticado no exercício da profissão de examinador, para além de ser cancelada a respetiva credencial aos examinadores condenados por esses crimes.

Entendeu a Provedoria de Justiça que essa restrição ao acesso à profissão de examinador não respeitava o princípio da proibição dos efeitos automáticos das penas, decorrente do n.º 4 do artigo 30.º da CRP, tal como tem sido interpretado pelo Tribunal Constitucional em jurisprudência sedimentada e abundante. Adicionalmente, entendeu-se também que essa restrição ao exercício da liberdade fundamental de escolha de profissão (artigo 47.º, n.º 1, da CRP) e ao direito ao trabalho, na sua vertente negativa (artigo 58.º, n.º 1, da CRP), era excessiva, desrespeitando a exigência de proporcionalidade decorrente do artigo 18.º, n.º 2, da CRP.

O requerimento foi enviado ao Tribunal Constitucional a 11 de setembro de 2023, não tendo, porém, sido ainda objeto de pronúncia por parte daquele órgão jurisdicional.

No segundo pedido, que foi realizado na sequência de uma queixa acerca da possível inconstitucionalidade de várias normas aprovadas no contexto da chamada “Agenda do Trabalho Digno”, o Provedor de Justiça requereu ao Tribunal Constitucional a fiscalização abstrata da constitucionalidade das normas constantes dos artigos 10.º, n.º 3, e 383.º-A, n.ºs 1 e 2, aditados ao Código do Trabalho pela Lei n.º 13/2023, de 3 de abril.

Segundo resulta da norma do artigo 10.º, n.º 3, os trabalhadores podem, em caso de nascimento, adoção ou assistência a filho ou neto, amamentação e aleitação, interrupção voluntária ou risco clínico durante a gravidez, e durante o período de tempo das respetivas licenças ou dispensas (previstas na lei) assegurar temporariamente a atividade laboral através de terceiros por si escolhidos. Por seu turno, nos termos do artigo 383.º-A, n.ºs 1 e 2, o recurso à “terciarização de serviços” passou a ser proibido quando esteja em causa assegurar o trabalho anteriormente desempenhado por trabalhador cujo contrato houvesse cessado nos 12 meses anteriores por despedimento coletivo ou por despedimento por extinção de posto de trabalho.

Entendeu a Provedoria de Justiça que a primeira norma constituía uma restrição excessiva à liberdade fundamental de iniciativa económica privada (artigo 61.º, n.º 1, da CRP), assim se desrespeitando o princípio da proporcionalidade (18.º, n.º 2, da CRP), uma vez que os empregadores se veem obrigados a aceitar, nas condições e durante o período de tempo aí previstos, que a referida prestação seja realizada não pela contraparte por si escolhida, mas por alguém que esta última livremente indique. Quanto à segunda norma, entendeu-se que aquela proibição também restringe excessivamente a liberdade de gerir a empresa sem interferências externas, que constitui uma instância da liberdade de iniciativa económica privada, uma vez que existem outras vias alternativas menos restritivas para evitar a fraude no recurso ao despedimento coletivo (e.g., artigos 159.º a 172.º do Código de Trabalho).

O requerimento foi submetido ao Tribunal Constitucional a 23 de outubro de 2023, não tendo ainda aquele órgão jurisdicional se pronunciado sobre a questão.

Por último, o terceiro pedido de fiscalização da constitucionalidade foi formulado pelo Provedor de Justiça ao Tribunal Constitucional a 24 de novembro de 2023, e incidiu sobre a norma do artigo 11.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto Legislativo Regional n.º 14/2020/M, de 2 outubro, e dos artigos 8.º, n.ºs 1 a 9, e 9.º, n.ºs 1 a 4, do Decreto Regulamentar Regional n.º 1/2021/M, de 25 de janeiro, que adaptam e regulamentam na Região Autónoma da Madeira a Lei n.º 45/2018, de 10 de agosto, que estabelece o regime jurídico da atividade de transportes individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrónica (“TVDE”).

As normas regionais em causa limitaram a atividade de TVDE, por um lado, até a um máximo de 40 averbamentos ou licenças de atividade de TVDE para toda a Região Autónoma da Madeira, e, por outro lado, até um máximo de três veículos por operador de TVDE.

Entendeu-se, no caso, que tal contingentação restringia a liberdade de iniciativa económica privada, quer enquanto liberdade de iniciar uma atividade empresarial, quer enquanto liberdade de investimento (artigo 61.º, n.º 1, da CRP). Ora, por se revestir de natureza análoga a direitos, liberdades e garantias (artigo 17.º, da CRP), tal matéria é da exclusiva competência da Assembleia da República, pelo que se encontra vedada à Assembleia Legislativa Regional da Madeira (artigos 227.º, n.º 1, alínea *a*), e 165.º, n.º 1, alínea *b*), da CRP). No respetivo requerimento, frisou-se que o fundamento do pedido coincidia com o entendimento jurisprudencial que havia sido expressado pelo Tribunal Constitucional no seu Acórdão n.º 180/2022, de 16 de março, a propósito de uma norma idêntica emanada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.

O Tribunal Constitucional declarou a inconstitucionalidade com força obrigatória geral das aludidas normas produzidas pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira através do Acórdão n.º 68/2024, de 23 de janeiro. Contudo, nenhuma referência se fez neste aresto ao requerimento do Provedor de Justiça, senão tão-somente ao pedido que havia sido realizado pelo Procurador-Geral da República.

Posteriormente, no Acórdão n.º 262/2024, de 2 de abril, o Tribunal Constitucional decidiu não tomar conhecimento do pedido de fiscalização da constitucionalidade formulado pelo Provedor de Justiça, por ter considerado que sobre essas normas havia já incidido uma decisão de declaração de inconstitucionalidade. À análise desta última decisão – e às nefastas consequências que dela decorrem para a "arquitetura geral do sistema" – se voltará em breve.

## ii) Duas questões não submetidas ao Tribunal Constitucional

Das dezenas de questões de constitucionalidade analisadas pela Provedoria de Justiça em 2023 que não deram azo a pedidos de controlo de constitucionalidade, devem destacar-se, a título ilustrativo, dois casos. Num deles, em vez de se recorrer ao Tribunal, optou-se por uma Recomendação dirigida ao legislador.

O primeiro caso resultou de uma queixa em que se questionava a constitucionalidade do tributo "Adicional de Solidariedade sobre o Setor Bancário" (ASSB), o qual impende sobre o setor bancário desde 2020, por força da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho. A Provedoria de Justiça entendeu, porém, não se justificar requerer o controlo de validade das suas normas, apesar de se terem dividido razões para uma eventual violação da Constituição, em virtude dos vários e complexos interesses em jogo. Em vez disso, optou-se por dirigir uma Recomendação ao legislador.

Foram duas as razões que justificaram esta opção.

Em primeiro lugar, usualmente, a declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral produz efeitos desde a entrada em vigor da norma inconstitucional, somente em casos excecionais o Tribunal Constitucional invertendo esta regra, e atribuindo efeitos às suas decisões para o futuro (artigo 282.º, n.ºs 1 e 4, da CRP). Por ser assim, não pôde deixar de se equacionar a forte possibilidade de a declaração de inconstitucionalidade das normas relativas ao ASSB produzir efeitos desde a sua entrada em vigor, com consequências altamente prejudiciais para o erário público: todo o valor das receitas arrecadadas por via da cobrança do ASSB teria de ser devolvido aos respetivos sujeitos passivos.

Em segundo lugar, era do conhecimento da Provedoria de Justiça que em várias decisões arbitrais proferidas pelo CAAD se havia decidido desaplicar, com fundamento em inconstitucionalidade, as normas previstas na referida Lei n.º 27-A/2020. Como destas decisões cabe recurso obrigatório para o Ministério Público (artigo 280.º, n.º 3, da Constituição, e artigo 72.º, n.º 3, da Lei do Tribunal Constitucional), era já sabido que a questão viria a ser proximamente apreciada pelo Tribunal Constitucional, ainda que através de processos de controlo concreto de normas. Entendeu-se que, também por esse motivo, se não justificava dar início a um novo processo, desta feita de natureza geral e abstrata.

Por tudo isto, optou-se por dirigir uma recomendação ao Ministro das Finanças, alertando-o para a necessidade de revogação do regime jurídico com efeitos para o futuro e para os riscos [extremamente gravosos para o erário público, *maxime*, para o sistema de financiamento da segurança social] decorrentes da existência de processos em curso, fundados em razões de inconstitucionalidade, e que redundarão em recursos para o Tribunal Constitucional. A Recomendação n.º 4/B/2023, de 12 de setembro de 2023, dirigida, como se disse, ao Ministro das Finanças, não teve no entanto qualquer resposta.

No segundo caso, foi solicitado à Provedoria de Justiça que requeresse o controlo abstrato da constitucionalidade da norma que impõe a instrução do requerimento de atribuição de nacionalidade a estrangeiros que sejam descendentes de judeus sefarditas portugueses com documento comprovativo “[d]a titularidade, transmitida *mortis causa*, de direitos reais sobre imóveis sítos em Portugal, de outros direitos pessoais de gozo ou de participações sociais em sociedades comerciais ou cooperativas sediadas em Portugal” ou “[d]e deslocações regulares ao longo da vida do requerente a Portugal; quando tais factos demonstrem uma ligação efetiva e duradoura a Portugal”, constante da alínea d) do n.º 3 do artigo 24.º-A do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa (“RNP”), que concretiza regulamentarmente a Lei da Nacionalidade (“LNP”).

No essencial, estava em causa saber se o n.º 3 do artigo 24.º-A do RNP introduziria como requisito necessário e adicional às condições prescritas na lei (na LNP) para a aquisição da nacionalidade portuguesa por descendentes de judeus sefarditas, a apresentação de documentos comprovativos da titularidade, transmitida *mortis causa*, de direitos reais sobre imóveis sítos em Portugal, de outros direitos pessoais de gozo ou de participações sociais em sociedades comerciais ou cooperativas sediadas em Portugal ou de deslocações regulares ao longo da vida do requerente a Portugal, quando tais factos demonstrem uma ligação efetiva e duradoura a Portugal.

Concluiu-se, contudo, que a interpretação mais natural a emprestar ao n.º 3 do artigo 24.º-A do RNP era a de que tal enunciado estaria apenas a acrescentar novos factos instanciadores do “requisito objetivo de ligação a Portugal” previsto na lei (a acrescer aos *exemplos* definidos previamente pelo legislador), e não como um requisito adicional, o que afastava a existência de qualquer inconstitucionalidade orgânica. Assim, caso os tribunais ou a Administração viessem a interpretar a referida alínea d) do n.º 3 do artigo 24.º-A do RNP em sentido contrário, a resolução de tais questões deveria ser feita através do meio jurisdicional mais apropriado para o efeito, designadamente o da fiscalização concreta da constitucionalidade.

### 3. JURISPRUDÊNCIA RECENTE DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL E ARQUITETURA GERAL DO SISTEMA

Desde o início que o Provedor de Justiça tem exercido os seus poderes de solicitar o controlo da constitucionalidade e da legalidade de normas de forma ponderada e cautelosa, com base em critérios de prudência e respeito pela estabilidade do sistema jurídico, sempre procurando contribuir para a boa colaboração institucional com a jurisdição constitucional. Na verdade, a natureza das questões que estão em causa nos processos a que se refere o artigo 281.º da Constituição é tal que se aconselha, neste domínio, especial atenção ao modo pelo qual se relacionam entre si Provedor e Tribunal Constitucional. Uma vez que tais relações não podem deixar de decorrer nos termos do Direito aplicável e de acordo com o "espírito geral do sistema" a que acima fizemos referência, torna-se inevitável reportar o que aconteceu em 2023, e as repercussões negativas que daí decorrem para um quadro institucional que se julgava ser compreendido nos seus fundamentos, sólido na sua configuração geral e estável no seu funcionamento.

#### i) Celeridade e pendência de processos

Dos três pedidos formulados em 2023, apenas o relativo ao regime jurídico da atividade de TVDE na Região Autónoma da Madeira foi objeto de decisão. Quanto ao desfecho dos outros dois nenhuma notícia nos chegou. Além disso, permanece por apreciar um outro, apresentado já a 15 de setembro de 2021 (e referido no Relatório Anual de Atividades de 2021), no qual se requereu, na sequência de queixas nesse sentido recebidas, a declaração de inconstitucionalidade de normas relativas a certas obrigações de comunicação impendentes sobre a Autoridade Tributária e Aduaneira nos termos da Lei n.º 26/2020, de 21 de julho.

Estes exemplos recentes contrastam com atuações passadas. A título ilustrativo, recorde-se o que sucedeu com o requerimento apresentado pelo Provedor de Justiça ao Tribunal Constitucional a 18 de fevereiro de 2021, no qual se pedia a declaração de inconstitucionalidade de certas normas então contidas na Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais. As normas em causa, objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade, haviam sido aditadas à Lei Eleitoral das Autarquias Locais apenas alguns meses antes, por alteração legislativa feita em agosto de 2020. Logo após a promulgação destas normas, começaram a chegar à Provedoria queixas apresentadas por cidadãos, que, preocupados com a realização, em breve, de eleições locais, pediam que se requeresse ao Tribunal, e *em tempo útil*, a apreciação da sua inconstitucionalidade. Por isso, no requerimento que o Provedor, reconhecendo razão às queixas apresentadas, então dirigiu ao Tribunal, foi pedida prioridade no tratamento da questão. O pedido foi prontamente atendido. Através do Acórdão n.º 247/2021, de 28 de abril, o Tribunal resolveu

atempadamente os problemas, propiciando ainda a cônica preparação das eleições. Este exemplo é ilustrativo porque dele se podem colher algumas conclusões quanto à "arquitetura geral do sistema" e à sua razão de ser. Havendo, no caso, fortes apreensões quanto à possível inconstitucionalidade das alterações feitas em agosto de 2020 à Lei Eleitoral para as Autarquias Locais; prevendo-se para breve a realização de eleições (que na verdade vieram a ocorrer a 26 de Setembro de 2021); não tendo os cidadãos formas de acesso directo ao Tribunal, recorreram os mesmos ao Provedor de Justiça que, por seu turno, deu início a um processo junto daquele órgão de soberania. O "sistema" – que julgávamos estável e compreendido nos seus fundamentos – funcionou e mostrou aqui a sensatez das suas razões. No entanto, tal só pôde suceder porque o quadro no qual se desenrolavam as relações institucionais entre Provedor e Tribunal Constitucional era então conhecido e previsível. Mas receia-se que tudo isso se tenha perdido com a recente jurisprudência que o Tribunal neste domínio firmou.

## **ii) Óbices ao poder do Provedor de Justiça de requerer a fiscalização sucessiva abstrata da constitucionalidade ou ilegalidade de normas**

Com efeito, no processo que deu origem ao Acórdão n.º 262/2024, de 2 de abril, o Tribunal deliberou de forma tal que, para o futuro, só poderá haver incerteza quanto ao quadro institucional que rege as relações entre Provedor de Justiça e Tribunal Constitucional. Recordem-se os factos. Na sequência de uma queixa que lhe havia sido dirigida por um cidadão, o Provedor requereu ao Tribunal, em 24 de novembro de 2023, a fiscalização da constitucionalidade de certas normas constantes de ato legislativo e regulamentar proveniente do poder autonómico madeirense. Como já atrás se disse, as normas diziam respeito à regulação da atividade dos chamados TVDE no território da região.

Sucedo porém que antes, solicitação idêntica, pedindo a apreciação das mesmas normas, havia já sido apresentada pelo Procurador-Geral da República, de acordo com o disposto na *alínea d)* o n.º 2 do artigo 281.º da Constituição. Em princípio, este facto – longe de ser novo na história do Tribunal – nenhum problema especial deveria colocar. Não há nada que determine a impossibilidade de apreciação conjunta de dois pedidos sobre o mesmo objeto. Em matéria de "fiscalização abstracta da constitucionalidade e legalidade de normas" – ou seja, quanto àqueles processos que, só podendo ser iniciados pelos titulares dos órgãos fixados no artigo 281.º da Constituição, darão origem (se for o caso) a juízos de inconstitucionalidade dotados de força obrigatória geral –, a confluência de vários pedidos sobre o mesmo objeto valerá, naturalmente, como um factor auxiliar da decisão do Tribunal, e não como "empecilho" a uma boa decisão. Assim, e porque seria um absurdo impossibilitar tal confluência, a própria Lei do Tribunal Constitucional (Lei n.º 28/82, de 15 de novembro) determina no seu artigo 64.º que "[a]dmittido um pedido, quaisquer outros com objecto idêntico que venham a ser igualmente admitidos são incorporados no processo respeitante ao primeiro" (artigo 64.º). Além disso, diz ainda a mesma lei que este tipo de pedidos [de fiscalização abstrata] podem ser apresentados a todo o tempo, não havendo portanto prazo para a sua apresentação (artigo 62.º<sup>a</sup>), e que só em excepcionais circunstâncias podem deixar de ser recebidos, isto é, apreciados e resolvidos

pelo Tribunal. Nestes termos, o “facto” de terem confluído no tempo dois pedidos incidindo sobre o mesmo objeto nenhum especial problema deveria ter colocado ao Tribunal. A solução natural seria a já por diversas vezes praticada: a “incorporação” do pedido mais recente no outro, mais antigo, para que a ambos pudesse ser dada cabal resposta.

Só que, agora, o Tribunal não entendeu assim.

Já depois de ter recebido, a 24 de novembro de 2023, o requerimento apresentado pelo Provedor, decidiu o Tribunal desconsiderá-lo, respondendo isoladamente ao formulado pelo Procurador-Geral da República, o que fez através do Acórdão n.º 68/2024, de 23 de janeiro, no qual declarou a inconstitucionalidade das normas regionais questionadas. Algum tempo depois, mais exatamente a 2 de Abril, foi proferido o Acórdão n.º 262/2024, no qual o Tribunal notifica o Provedor da decisão de *não conhecer* do seu pedido pela simples razão de este incidir sobre matéria já resolvida em Acórdão anterior. Além dessa razão, foram também invocados motivos de celeridade processual.

Com esta decisão de 2 de Abril, o Tribunal violou a sua própria lei (Lei do Tribunal Constitucional, Lei n.º 28/82) em três aspetos essenciais. No seu artigo 64.º, manda a lei que em situações como aquela que agora descrevemos se proceda à “incorporação” dos processos. O Tribunal não o fez. Depois, manda a lei (artigo 52.º), que os pedidos apresentados só não sejam admitidos nos casos expressamente aí previstos. Mas o Tribunal não admitiu, por extemporâneo, o pedido [apresentado pelo Provedor], sendo que tal fundamento de não admissão não faz parte do elenco de razões constante do artigo 52.º. E não faz nem pode fazer já que é a própria lei que diz (artigo 62.º) que, em fiscalização abstrata sucessiva, os pedidos são apresentados a qualquer tempo e não dependem de prazo. A tudo isto acresce que o “prazo” que, agora, o Tribunal fixou pode nem sequer ser do conhecimento dos requerentes, a menos que decorra de factos ao quais tenha sido conferida pública notoriedade. A questão de saber qual terá sido o *primeiro* pedido a “entrar” e qual terá sido o *segundo* é questão que só diz respeito ao funcionamento interno do próprio Tribunal.

É certo que todas estas normas, que o Tribunal incumpriu, são normas de processo que têm em si mesmas uma estrita finalidade instrumental. No caso que desencadeou o incumprimento por parte do Tribunal Constitucional, a questão de fundo, “substancial”, veio a ser a final resolvida, uma vez que as normas questionadas vieram a ser declaradas inconstitucionais. No entanto, tal não anula a gravidade do que aconteceu. A violação, por parte do Tribunal, da lei processual que o rege tem consequências de maior, por quatro razões fundamentais.

Em primeiro lugar, porque cumpre recordar que no sistema constitucional português os cidadãos não dispõem do poder de aceder diretamente ao Tribunal Constitucional, sempre que considerem que os seus direitos fundamentais ou outros interesses constitucionais possam estar a ser violados ilegitimamente por atos normativos. Neste contexto, o poder conferido ao Provedor de Justiça de desencadear a justiça constitucional reveste-se de redobrada relevância, na medida em que funciona

como um meio indireto ao dispor dos cidadãos para aceder à jurisdição constitucional. Ora, qualquer entrave ao exercício do poder do Provedor de solicitar a fiscalização abstrata sucessiva de normas repercute-se também sobre os cidadãos, que veem afetado o principal meio de que dispõem para fazer valer os seus direitos fundamentais, e não só, junto do Tribunal Constitucional. Numa palavra: ao dificultar o seu papel de *mediador* entre os cidadãos e a justiça constitucional, a desconsideração dos pedidos de fiscalização da constitucionalidade realizados pelo Provedor de Justiça acaba por indiretamente prejudicar os cidadãos.

Em segundo lugar, tendo em conta que a principal função do Provedor de Justiça repousa na correção de ilegalidades que atinjam os direitos dos cidadãos, assim como na prevenção e reparação de injustiças que possam resultar da atuação legislativa e administrativa, fica este órgão do Estado obrigado a responder perante todos aqueles que se lhe dirijam. Por esta razão, a criação de entraves ao exercício das competências do Provedor, como a desconsideração de pedidos de fiscalização da constitucionalidade, prejudica a relação de confiança entre este órgão constitucional e os seus interlocutores: os cidadãos. Tendo o Provedor de Justiça não somente o dever de atuar, como também de explicar e justificar as suas decisões de atender ou desatender as pretensões dos queixosos que se lhe dirijam, a criação de entraves processuais, como o que ora se relata, perturba a necessária relação de confiança que deve existir entre este órgão e os cidadãos que a ele recorrem.

Em terceiro lugar, a desconsideração da obrigação de incorporação de pedidos com objeto idêntico no primeiro pedido submetido ao Tribunal Constitucional em fiscalização abstrata prejudica também a justa composição do objeto do respetivo processo. A razão de ser da norma que ordena a incorporação de pedidos prende-se com o tipo de processo em causa, o qual, quando procedente, visa expurgar uma norma inconstitucional ou ilegal do ordenamento jurídico. Em particular, a junção dos vários fundamentos num só processo visa assegurar uma mais completa composição da questão de constitucionalidade, carreando para o processo mais informação sobre a potencial desconformidade da norma com a Constituição. Como é evidente, o facto de não estar em causa um processo judicial de partes não afasta a importância de o Tribunal Constitucional, antes de tomar uma decisão sobre a questão, ouvir e considerar todos os argumentos esgrimidos pelos intervenientes que, em tempo, lançaram mão de pedidos de fiscalização.

Em quarto e último lugar, num estado de coisas em que é furtada ao Provedor de Justiça a oportunidade de avaliar a pertinência do uso do seu poder de requerer a fiscalização da constitucionalidade abstrata sucessiva de normas, é o próprio exercício da competência conferida pelo artigo 281.º da Constituição que fica, no seu todo, comprometida. Com efeito, e como já se disse, o Provedor de Justiça, nestes domínios como noutros, age com fundamento em critérios de *ponderação*. A natureza do seu estatuto constitucional assim o determina, pelo que nenhuma das suas decisões é consequência simples de "automatismos legais". A de se dirigir ao Tribunal Constitucional também o não é. No entanto, sendo-lhe impossível saber da existência e respetiva data dos pedidos de fiscalização realizados por outras entidades [com legitimidade nos termos do

artigo 281.º da Constituição], a manutenção da prática da não incorporação de segundos pedidos deixa o Provedor numa situação de incerteza total. Com a nova jurisprudência, nunca poderá vir a saber se a questão substantiva pretendida submeter à jurisdição constitucional será analisada ou simplesmente rejeitada com base em razões formais. Assim, é a própria subsistência da instituição Provedor de Justiça, na sua configuração atual, que é posta em causa pelo Tribunal Constitucional.





# INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

II



## **ATIVIDADE NOS PLANOS NACIONAL E INTERNACIONAL** |

- 1. INTRODUÇÃO**
- 2. SISTEMA INTERNACIONAL  
DE DIREITOS HUMANOS**
- 3. ASSOCIAÇÕES E REDES  
INTERNACIONAIS DE INDH**
- 4. SISTEMA REGIONAL  
DE DIREITOS HUMANOS**
- 5. ATIVIDADES DE ÂMBITO  
NACIONAL**



# ATIVIDADE NOS PLANOS NACIONAL E INTERNACIONAL

## 1. INTRODUÇÃO

Ao Provedor de Justiça foi atribuído o papel de Instituição Nacional de Direitos Humanos (INDH), com um amplo mandato de promoção e proteção dos direitos humanos. Nessa qualidade, tem sido periodicamente avaliado com sucesso, desde 1999, pelo Subcomitê de Acreditação da Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (GANHRI, na sigla inglesa), à luz dos Princípios de Paris, adotados pelas Nações Unidas, que estabelecem os padrões mínimos que estas instituições devem cumprir. Tais princípios assentam em três pilares fundamentais: independência, pluralismo e eficácia.

Em 2023, foi iniciado um processo de renovação da acreditação, processo que foi concluído, em 2024, com a recomendação emitida pelo Subcomitê de Acreditação do GANHRI de que o Provedor de Justiça mantivesse o "Estatuto A", isto é, *plenamente conforme com os Princípios de Paris*.<sup>224</sup>

A participação do Provedor de Justiça no sistema internacional de direitos humanos tem vindo a consolidar-se, materializando-se, desde logo, no aprofundar da presença da Instituição neste espaço, de uma forma ativa e substantiva, em coordenação estreita com os seus parceiros multilaterais e bilaterais.

Durante o ano de 2023, o Provedor de Justiça colaborou regularmente com os organismos e mecanismos das Nações Unidas: com o Conselho dos Direitos Humanos e os seus procedimentos especiais, assim como com órgãos dos tratados, partilhando a sua visão independente sobre a situação nacional neste domínio.

---

<sup>224</sup> O "Estatuto A" confere ao Provedor de Justiça direitos de participação no Conselho de Direitos Humanos e perante os Comitês das Nações Unidas, podendo fazer declarações orais e escritas e participar plenamente nas redes de INDH, com direito a voto.

Cooperou também com o sistema europeu de direitos humanos e com instituições congêneres de outros países, participando na atividade das redes regionais de instituições nacionais de direitos humanos, bem como respondendo a solicitações que lhe foram dirigidas diretamente.

Em 2023, o Provedor de Justiça participou ativamente em várias iniciativas destinadas a promover a informação e educação no domínio dos direitos fundamentais e dos direitos humanos, por exemplo, através de ações de formação, seminários e conferências, promovendo e fomentando as oportunidades de manter um diálogo construtivo com outras instituições nacionais e com a sociedade civil.

## 2. SISTEMA INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

O Provedor de Justiça apresentou um *Relatório paralelo*<sup>225</sup> ao **Comité das Nações Unidas sobre a Eliminação da Discriminação Racial** no processo de avaliação dos 18.º e 19.º Relatórios Periódicos de Portugal, partilhando a sua experiência e pontos de vista nos domínios abrangidos pela Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.

Além disso, a Provedoria de Justiça participou na 109.ª Sessão do mesmo Comité das Nações Unidas, que decorreu em Genebra, em abril, na qual teve lugar o diálogo com o Estado português. Nessa sessão, foi apresentada uma declaração verbal reiterando algumas das preocupações expressas no Relatório paralelo apresentado.

Colaborou também com o **Comité dos Direitos da Criança**, sugerindo questões relativas à implementação da Convenção sobre os Direitos das Crianças<sup>226</sup> para o Comité dirigir ao Estado português.

Neste âmbito, foi ainda enviado um contributo para o Alto Comissariado para os Direitos Humanos, relacionado com os direitos da criança e proteção social inclusiva. O relatório entretanto publicado<sup>227</sup> versa sobre os obstáculos sistémicos e estruturais que os Estados enfrentam no cumprimento das suas obrigações neste domínio.

Em resposta a um pedido do Alto Comissariado das Nações Unidas sobre questões relevantes para a próxima fase do Programa Mundial para Educação em Direitos Humanos<sup>228</sup>, deu-se especial enfoque à diversidade cultural dos migrantes. A Provedoria de Justiça respondeu também a um questionário do **Relator Especial das Nações Unidas sobre Tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes** sobre "Questões atuais e boas práticas na gestão das prisões".

Foram acompanhados os eventos organizados pelo **Alto Comissariado para os Direitos Humanos**, como o lançamento, em outubro, da publicação "Saúde mental, direitos humanos e legislação: orientações e prática"<sup>229</sup>, a qual visa apoiar os países na promoção de reformas legislativas nesta área em conformidade com as normas internacionais de direitos humanos, com atenção especial para a situação das pessoas com deficiência.

<sup>225</sup> [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCERD%2FIFN%2FPRT%2F52089&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCERD%2FIFN%2FPRT%2F52089&Lang=en)

<sup>226</sup> <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crc/reporting-guidelines>

<sup>227</sup> <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5436-rights-child-and-inclusive-social-protection-report-united>

<sup>228</sup> <https://www.ohchr.org/en/resources/educators/human-rights-education-training/world-programme-human-rights-education>

<sup>229</sup> <https://www.ohchr.org/en/publications/policy-and-methodological-publications/mental-health-human-rights-and-legislation>

O Provedor de Justiça colaborou igualmente diretamente com o **Grupo de Trabalho sobre Envelhecimento**, criado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, com o objetivo de colmatar as lacunas do quadro internacional e de elaborar propostas para um instrumento juridicamente vinculativo para reforço dos direitos humanos das pessoas idosas. Assim, foi dada resposta a questionários enviados por este Grupo de Trabalho sobre os seguintes temas: i) direito à saúde e acesso aos serviços de saúde e ii) inclusão social; iii) segurança económica e iv) contribuição das pessoas idosas para o desenvolvimento sustentável.

Sublinha-se ainda, neste contexto, que a Provedora de Justiça recebeu, em 22 de setembro, Alexandra Kiil-Nielsen, Coordenadora no **Escritório Regional para a Europa do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados**. A reunião de trabalho centrou-se nas condições de receção e de acolhimento das pessoas que se candidatam ao estatuto de refugiado em Portugal, bem como na reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras.

### 3. ASSOCIAÇÕES E REDES INTERNACIONAIS DE INDH

#### 3.1. Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos

O Provedor de Justiça interage regularmente com a Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (GANHRI, na sigla inglesa)<sup>230</sup>, da qual é membro. Esta Aliança, reconhecida como parceira das Nações Unidas, é composta por mais de cem INDH acreditadas, tendo por missão promover, fortalecer e unir as INDH de modo a operarem em consonância com os Princípios de Paris.

Em 2023, foram acompanhados vários eventos organizados pela GANHRI. A Provedora de Justiça participou na **Assembleia Geral** e na **Conferência Anual**<sup>231</sup>, que decorreram em março, em Genebra. Durante este encontro, foi debatida a situação atual dos direitos humanos, identificando-se desafios e oportunidades, assim como o significado que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, no ano em que se celebrou o seu 75.º aniversário, e dos Princípios de Paris assume no contexto atual.

Em novembro, a Instituição participou na 14.ª Conferência Internacional da GANHRI, focada no papel das INDH relativamente a tortura e maus-tratos<sup>232</sup>, dando a conhecer a atividade do Provedor de Justiça enquanto Mecanismo Nacional de Prevenção na prevenção da tortura e de outros maus-tratos em Portugal, no painel “Perspetivas práticas sobre prevenção: monitorização, inspeções e documentação em espaços de privação da liberdade”. No final da Conferência, as INDH participantes (mais de 85 instituições) adotaram a Declaração de Kiev-Copenhaga<sup>233</sup>, que prevê uma série de ações para as INDH adotarem no âmbito do seu trabalho de promoção, prevenção e proteção contra a tortura e outros maus-tratos.

#### 3.2. Instituto Internacional de Ombudsman

Durante este ano, a Provedora de Justiça continuou a integrar o Conselho de Administração (ao nível internacional) e o Conselho de Administração da Região Europeia do Instituto Internacional de Ombudsman (IOI, na sigla inglesa)<sup>234</sup>.

<sup>230</sup> <https://ganhri.org/>

<sup>231</sup> <https://ganhri.org/ganhri-2023-annual-meeting/>

<sup>232</sup> <https://ganhri.org/event/14th-international-conference/>

<sup>233</sup> <https://ganhri.org/nhris-adopt-global-plan-to-prevent-and-address-torture-and-other-ill-treatment/>

<sup>234</sup> <https://www.theioi.org/the-i-o-i-anchor-index-1939>

O IOI representa mais de duzentas instituições independentes e tem por finalidade contribuir para o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, promovendo o conceito e a instituição do *Ombudsman*.

A Provedora de Justiça participou em várias reuniões do IOI, das quais se destaca a reunião anual do Conselho de Administração<sup>235</sup>, que ocorreu em maio, e na qual se debateram questões organizacionais e prioridades estratégicas.

A nível europeu, foi discutida a criação de uma "**Academia**", cuja primeira edição viria a realizar-se em janeiro de 2024, destinada a colaboradores dos *Ombuds institutions*, para formação e partilha de conhecimentos e de boas práticas relevantes para o tratamento de queixas.

### 3.3. Rede CPLP de Direitos Humanos

Em 2023, a Provedoria de Justiça continuou a secretariar a Rede da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa de Direitos Humanos (Rede CPLP de Direitos Humanos).

Trata-se de uma rede informal de cooperação que agrega os Provedores de Justiça e as INDH dos Países de Língua Oficial Portuguesa. Dela fazem parte, além de Portugal, instituições de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste.

Os membros da rede reuniram em setembro, tendo sido acordado que, em 2024, o Provedor de Justiça de Portugal assumiria a Presidência (interina) da Rede, durante a presidência *pro tempore* da CPLP de São Tomé e Príncipe, sucedendo ao Provedor de Justiça de Angola.

A Provedoria de Justiça participou em conferências organizadas pela Instituição angolana sobre os temas "As instituições de Direitos Humanos: interligação entre os cidadãos e as autoridades locais", no dia 8 de novembro, e "Dignidade, Liberdade e Justiça para todos, nos países da CPLP", no dia 11 de dezembro.

Para além das reuniões multilaterais, foram promovidas trocas de experiências entre instituições. Os Provedores de Justiça de Portugal e de Cabo Verde assinaram um **Protocolo de Cooperação** para reforçar a partilha de conhecimento e boas práticas entre instituições. Nesse âmbito, ainda em 2023, foi iniciado um projeto de capacitação ao abrigo do qual se deslocaram à Provedoria de Justiça de Portugal duas equipas de Cabo Verde, que se prolongou em 2024.

<sup>235</sup> [https://www.theioi.org/loi-news/current-news/international-ombudsman-institute-holds-board-meeting-in-vienna?pk\\_campaign=Newsletter-Ombudsman-News-19%2F2023&pk\\_source=newsletter](https://www.theioi.org/loi-news/current-news/international-ombudsman-institute-holds-board-meeting-in-vienna?pk_campaign=Newsletter-Ombudsman-News-19%2F2023&pk_source=newsletter)

A Provedora de Justiça reuniu-se por várias vezes nas instalações desta Instituição com representantes dos membros da Rede CPLP de Direitos Humanos. Em março, recebeu a Presidente da Comissão Nacional para os Direitos Humanos da Guiné-Bissau, em junho, a Presidente da Comissão Nacional para os Direitos Humanos e Cidadania de Cabo Verde, e, em setembro, o Provedor de Justiça do mesmo país parceiro.

### 3.4. Federação Iberoamericana de Ombudsperson

O Provedor de Justiça é membro da Federação Iberoamericana de *Ombudsperson* (FIO), uma organização internacional composta por mais de 100 membros de 22 países do espaço Iberoamericano que visa a cooperação, troca de experiências, a promoção e o fortalecimento de INDH daquele espaço geográfico<sup>236</sup>.

A Provedora de Justiça participou na **XXVIII Assembleia Geral da FIO**<sup>237</sup> que ocorreu em outubro. Foi eleita Vice-presidente representando a região Europeia. Participou também no XXVIII Congresso anual da FIO, sobre "Independência e Autonomia na Magistratura Moral: Fundamentos Essenciais da Democracia"<sup>238</sup>. Esteve presente, ainda, na reunião de membros do Conselho Reitor, órgão de direção composto pelo Presidente e pelos cinco Vice-presidentes da FIO.

A Provedoria de Justiça participou nas redes de trabalho temáticas constituídas para troca de experiências entre membros e para fortalecer a ação das instituições. Disso foi exemplo a colaboração com a Rede de Crianças e Adolescentes, com a Rede de Defesa dos Direitos das Mulheres e com a Rede sobre Migrantes e Tráfico.

No âmbito da cooperação bilateral com membros da FIO, foi respondido um pedido de informações, enviado pela Instituição da Colômbia (*Defensoría del Pueblo de Colombia*), sobre como é ensinado nas universidades portuguesas o papel da Provedoria de Justiça e das INDH na promoção e defesa dos direitos humanos.

<sup>236</sup> <http://www.portalfio.org/?Ancho=1920>

<sup>237</sup> <http://www.portalfio.org/noticias/xxviii-asamblea-fio-colombia-2023/>

<sup>238</sup> <http://www.portalfio.org/noticias/imagenes-congreso-fio-colombia/>

### 3.5. Aliança de Direitos Digitais de INDH

O Provedor de Justiça integra esta rede internacional, coordenada pelo Instituto Dinamarquês de Direitos Humanos, que visa consolidar o papel das INDH na era digital e proteger e promover os direitos e liberdades digitais, no âmbito do constante desenvolvimento das tecnologias. Trata-se de um espaço de aprendizagem entre pares para intercâmbio de experiências, partilha de desafios e oportunidades no campo dos direitos digitais, desde logo através de reuniões periódicas.

A Provedoria de Justiça assistiu a um seminário promovido pela **Aliança de Direitos Digitais** para apresentação do relatório sobre "Metaverso e direitos humanos"<sup>239</sup>, durante o qual se debateu a próxima geração da Internet, os direitos humanos na realidade virtual e o papel que as INDH podem e devem desempenhar na proteção e promoção dos direitos humanos nesta realidade emergente.

---

<sup>239</sup> <https://www.nhri.no/en/report/the-metaverse-and-human-rights/the-metaverse-vision/>

## 4. SISTEMA REGIONAL DE DIREITOS HUMANOS

### 4.1. Conselho da Europa

A Provedora de Justiça reuniu pessoalmente com a então Comissária dos Direitos Humanos do Conselho da Europa, Dunja Mijatović<sup>240</sup>, por ocasião do encontro que reuniu trinta INDH, para debaterem experiências, desafios e práticas promissoras quanto à aplicação da Recomendação de 2019 "*Unboxing AI – 10 steps to protect human rights*"<sup>241</sup>, da Comissária dos Direitos Humanos. Esta Recomendação elenca medidas que as autoridades nacionais podem adotar para maximizar o potencial dos sistemas de **inteligência artificial** e prevenir ou atenuar o impacto negativo que podem ter na vida e nos direitos das pessoas.

À margem desse evento, a Provedora de Justiça também se reuniu com o Comissário para os Direitos Humanos do Parlamento Ucraniano, Dmytro Lubinets. Foram abordadas diversas questões relativas à promoção e proteção dos direitos humanos no contexto da guerra que grassa naquele país e à comunidade ucraniana residente em Portugal, designadamente no âmbito do **programa especial de acolhimento de cidadãos ucranianos**, criado pelo Governo português, na sequência da invasão russa da Ucrânia.

Em 2023, foram enviados contributos relativos à atividade do Provedor de Justiça, no âmbito de relatórios preparados pelas autoridades nacionais para apresentar ao Conselho da Europa. Nesse âmbito, em fevereiro, a Provedoria de Justiça pronunciou-se sobre o projeto de relatório a apresentar ao Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO, na sigla inglesa), relativo ao 5.º ciclo de avaliação de Portugal, e, em setembro, contribuiu para resposta nacional às recomendações dirigidas no 4.º ciclo de avaliação e monitorização sobre a Implementação da Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais.

Foi, ainda, enviado um contributo para a resposta nacional sobre a implementação da Recomendação CM/Rec (2009)10 que contém diretrizes sobre as **estratégias nacionais integradas de proteção das crianças contra a violência**.

<sup>240</sup> [National human rights structures play a key role in addressing the impacts of artificial intelligence on human rights – Commissioner for Human Rights \(coe.int\)](#)

<sup>241</sup> [Unboxing artificial intelligence: 10 steps to protect human rights – Commissioner for Human Rights \(coe.int\)](#)

## 4.2. União Europeia

A Provedoria de Justiça foi ouvida pela Comissão Europeia no âmbito da preparação do Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, o qual analisa todos os Estados-Membros em quatro domínios: sistema judicial, quadro de combate à corrupção, liberdade e pluralismo dos meios de comunicação social, e questões institucionais relacionadas com o equilíbrio de poderes. Os resultados positivos decorrentes da reforma ao nível da estrutura interna da Provedoria de Justiça vieram a ser mencionados no relatório em questão<sup>242</sup>.

Em 2023, concluiu-se a participação da Provedoria de Justiça no programa de assistência técnica e troca de informações junto das *Ombuds institutions* da região dos Balcãs, promovido pela Comissão Europeia (*TAIEX Peer Review Missions on Independent and Regulatory Bodies*), na perspetiva de uma futura adesão à União Europeia. A intervenção dos peritos neste programa pressupôs a avaliação da independência e eficácia do funcionamento das instituições, mediante a análise do respetivo enquadramento jurídico e institucional, bem como do estudo dos procedimentos adotados. Neste ano ficou concluída a apresentação dos relatórios pelos peritos.

## 4.3. Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia

A Provedoria de Justiça colabora regularmente com a **Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia** (FRA, na sigla inglesa), a entidade independente que, na União Europeia, tem por objetivo promover e proteger os direitos humanos.

Juntamente com outros membros do Conselho de Administração do IOI, a Provedora de Justiça esteve reunida com Michael O'Flaherty, então Diretor da FRA, para abordar o aprofundamento do relacionamento institucional entre as duas entidades.

Durante este ano, foram enviados diversos contributos para os estudos comparativos no domínio dos direitos humanos que a FRA elabora, incluindo para o relatório anual sobre os Direitos Fundamentais, bem como os relatórios de mapeamento das entidades e mecanismos que protegem e promovem os direitos fundamentais na União Europeia ou do sistema de proteção das crianças na União Europeia. O estudo sobre a "Proteção dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência que vivem em instituições" também contou com a colaboração da Provedoria de Justiça.

---

<sup>242</sup> [https://commission.europa.eu/document/download/291640e7-343d-42ef-9135-63c9afcf24bb\\_en?filename=50\\_1\\_52628\\_coun\\_chap\\_portugal\\_en.pdf&prefLang=pt](https://commission.europa.eu/document/download/291640e7-343d-42ef-9135-63c9afcf24bb_en?filename=50_1_52628_coun_chap_portugal_en.pdf&prefLang=pt)

## 4.4. Colaboração com redes de INDH e *Ombuds Institutions*

### 4.4.1. ENNHRI

O Provedor de Justiça integra a Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (ENNHRI, na sigla inglesa) que congrega mais de 40 instituições europeias, com a missão de aprofundar a promoção e proteção dos direitos humanos na região, através do fortalecimento da cooperação, apoio e ligação entre INDH, oferecendo-lhe uma voz comum nesse espaço.

Durante este ano, a Provedora de Justiça esteve representada na Assembleia Geral da ENNHRI que ocorreu em outubro. Na mesma ocasião, foi organizado um seminário sobre a atividade dos defensores de direitos humanos<sup>243</sup>, e, ainda, uma conferência, no quadro do 10.º aniversário da ENNHRI, sobre o tema "Promover os direitos humanos, a democracia e o Estado de direito num momento crítico na Europa: o papel das INDH e da ENNHRI".

A promoção e proteção do Estado de Direito é um dos objetivos da ENNHRI e a Provedoria de Justiça contribuiu novamente, este ano, para o relatório sobre "O Estado do Estado de Direito na Europa – 2023 – Relatórios das Instituições Nacionais de Direitos Humanos"<sup>244</sup>, na parte relativa à situação nacional. Contribuiu também para o relatório nacional sobre a aplicação da Recomendação 2021/1 do Conselho da Europa sobre as INDH<sup>245</sup>.

A Provedoria de Justiça integra diversos grupos de trabalho da ENNHRI, participando regularmente em reuniões para intercâmbio de boas práticas e de informações, entre os quais se destacam os dedicados a temas como asilo e migrações, direitos humanos das pessoas idosas e das pessoas com deficiência, direitos económicos, sociais e culturais, inteligência artificial, ou ambiente e alterações climáticas.

No quadro das atividades que a ENNHRI organiza para os membros dos grupos de trabalho, a Provedoria de Justiça participou, este ano, no seminário sobre "Inteligência Artificial e Direitos Humanos" ("*Co-Lab: AI*")<sup>246</sup> no qual foi debatido o papel que as INDH podem assumir neste domínio.

<sup>243</sup> "A proteção dos defensores de direitos humanos e a liberdade de expressão, liberdade de reunião e de associação na Europa: apresentação de conclusões sobre a repressão da desobediência civil no contexto do ativismo ambiental".

<sup>244</sup> <https://ennhri.org/wp-content/uploads/2023/08/ENNHRI-2023-Report-on-the-State-of-the-Rule-of-Law-in-Europe.pdf>

<sup>245</sup> <https://ennhri.org/council-of-europe-nhri-recommendation-baseline-study/>

<sup>246</sup> <https://ennhri.org/ennhri-co-lab-ai/#1702475282967-2b9184ee-bcb1>

#### 4.4.2. *European Network of Ombudsmen*

O Provedor de Justiça integra ainda a *European Network of Ombudsmen* (ENO), uma rede informal com mais de 95 *Ombudsman* e instituições semelhantes, coordenada pelo Provedor de Justiça Europeu, que foi constituída para promover a troca de informações sobre a legislação e a política da União Europeia, bem como para partilhar boas práticas.

Em novembro de 2023, a Provedora de Justiça esteve representada na Conferência Anual da ENO<sup>247</sup>. As sessões realizadas versaram sobre temas de interesse comum, como "Migração e Direitos Fundamentais", "Lições de Administrações Públicas que se encontram a utilizar Inteligência Artificial" e "Normas de ética nas administrações públicas e as eleições europeias e a eleição do Provedor de Justiça Europeu".

#### 4.4.3. *International Outreach Community of Practice*

Neste ano, a Provedoria de Justiça foi convidada por uma equipa formada por membros do *Parliamentary and Health Service Ombudsman* do Reino Unido para integrar uma rede informal – a *International Outreach Community of Practice* (ICoP) – criada para estudar formas de tornar os serviços dos *Ombudsman* e instituições equivalentes mais acessíveis a pessoas que, não obstante a sua vulnerabilidade, designadamente em razão da pobreza, não recorrem aos seus serviços. A primeira reunião teve lugar em setembro, tendo sido partilhadas as práticas seguidas por várias instituições.

---

<sup>247</sup> <https://www.ombudsman.europa.eu/en/document/en/175516>

#### 4.5. Colaboração com instituições congêneres e outras entidades

O Provedor de Justiça aprofundou a cooperação com diversas instituições homólogas e representantes de países parceiros no domínio da promoção e proteção dos direitos humanos, incluindo através de audiências, visitas bilaterais ou resposta a pedidos de informação relacionados com a sua ação.

Neste contexto, a Provedora de Justiça recebeu o Presidente da Instituição de Direitos Humanos e Igualdade de Turquia, Muharrem Kiliç, acompanhado por uma delegação, em 19 de abril. A sua visita teve por propósito a troca de experiências e de boas práticas, em particular a respeito do Mecanismo Nacional de Prevenção. Recebeu igualmente as Embaixadoras da Venezuela e da Ucrânia em Portugal, respetivamente, em 24 de outubro e 28 de novembro.

O *Ombudsman* da Chéquia pediu informações sobre os desafios enfrentados e procedimentos seguidos no momento da transição da instituição também para INDH e o *Ombudsman* da Letónia sobre o tratamento de queixas relacionadas com atividades ruidosas. Foi respondido ainda um pedido da Eslovénia sobre iniciativas havidas em Portugal para criação de um Provedor do Contribuinte.

A Provedoria de Justiça esteve presente em seminário promovido, em junho, pelo Instituto Dinamarquês dos Direitos Humanos que, no âmbito da sua atividade internacional, apoia outras INDH no fortalecimento das suas capacidades, designadamente na área dos direitos humanos e empresas. O evento em questão teve especial incidência no papel das INDH na transposição da diretiva relativa ao dever de diligência das empresas em matéria de sustentabilidade.

Esta instituição foi convidada a pronunciar-se antes da publicação de estudo<sup>248</sup> que entretanto veio a ser publicado pelo **Instituto Dinamarquês dos Direitos Humanos**, sobre as interações entre as INDH de vários países, entre os quais Portugal, e os organismos governamentais mandatados para interagir com o sistema internacional e regional de direitos humanos.

Este ano chegaram ao Provedor de Justiça também pedidos provenientes de membros da sociedade civil de outros países relacionados com os direitos da criança, incluindo no âmbito do projeto europeu "Respostas multisectoriais sobre abuso e negligências das crianças: Incidência e Tendências (Euro-CAN)"<sup>249</sup>.

<sup>248</sup> <https://www.humanrights.dk/publications/interactions-between-nhris-nmirfs-research-recommendations>

<sup>249</sup> <https://iu.se/en/research/barnafrid/euro-can>

## 5. ATIVIDADES DE ÂMBITO NACIONAL

### 5.1. Interação com entidades nacionais

Em 2023, ocorreram interações regulares e construtivas com outras entidades nacionais.

Enquanto INDH, o Provedor de Justiça tem o estatuto de observador permanente junto da **Comissão Nacional para os Direitos Humanos (CNDH)**, que coordena a atuação das várias áreas governativas, tendo em vista a definição da posição nacional nos organismos internacionais de direitos humanos e o cumprimento das obrigações decorrentes de instrumentos internacionais neste domínio.

Através da participação nas reuniões da CNDH, o Provedor de Justiça acompanha as diferentes iniciativas em matéria de direitos humanos levadas a cabo pelas autoridades portuguesas, bem como tem a possibilidade de contribuir para os assuntos em apreciação, com base na sua experiência e pontos de vista.

A Instituição está também representada na **Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (CNPDPJ)**, que contribui para a planificação da intervenção do Estado na promoção dos direitos e na proteção das crianças e jovens, bem como para a coordenação, acompanhamento e avaliação da ação dos organismos públicos e da comunidade. A Provedoria de Justiça esteve presente nas reuniões havidas em 2023. Além disso, participou, em junho, na Conferência organizada pela CNPDPCJ, relativa ao encerramento do Projeto CP4 Europe "Reforçar o quadro e a ação nacionais da participação da criança na Europa".

O Provedor de Justiça designa ainda um dos membros do **Mecanismo Nacional de Monitorização da Implementação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**, o qual reuniu nove vezes durante este ano.

A Provedoria de Justiça colaborou com a Direção-Geral das Atividades Económicas – Ponto de Contacto Nacional (PCN) para a Conduta Empresarial Responsável – no primeiro "exercício de revisão de pares" a que a mesma foi sujeita, enquanto PCN<sup>250</sup>. A revisão de pares, promovida por representantes do secretariado da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e por peritos dos PCN de Espanha e do Chile, examinou a eficácia e desempenho do PCN português na concretização do seu mandato.

---

250 <https://www.dgae.gov.pt/comunicacao/noticias/realizacao-do-exercicio-de-revisao-de-pares-do-ponto-de-contacto-nacional-portugues.aspx>

O Provedor de Justiça foi designado<sup>251</sup>, este ano, para integrar um comité de acompanhamento de programas financiados pela União Europeia (Fundo para a Segurança Interna e Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos).

No que respeita a partilha de informações e de dados estatísticos, prosseguiu a cooperação com a Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial, contribuindo para a elaboração do Relatório Anual sobre a Situação da Igualdade e Não Discriminação. Foram também enviados dados sobre as queixas recebidas por discriminação em razão da deficiência ou da existência de risco agravado de saúde para o relatório anual do Instituto Nacional para a Reabilitação.

## 5.2. Promoção e divulgação dos direitos humanos

Durante este ano, a Provedora de Justiça participou regularmente como oradora em conferências, seminários e outros eventos relevantes, desempenhando um papel ativo na educação, formação e sensibilização para os direitos humanos, em colaboração com outras entidades públicas e com a sociedade civil.

Neste contexto, participou no colóquio sobre "A democracia e a liberdade religiosa"<sup>252</sup>, uma iniciativa da Assembleia da República, que ocorreu em junho, para assinalar o Dia Nacional da Liberdade Religiosa e do Diálogo Inter-religioso.

A Provedoria de Justiça esteve presente em outros eventos organizados pela Assembleia da República, do que é exemplo o seminário sobre "Os direitos humanos das mulheres no centro da democracia",<sup>253</sup> organizado em outubro em colaboração com a Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres.

A Provedora de Justiça interveio, como oradora, na "Conferência Internacional 75 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos: visões para a CPLP", organizada pela CPLP<sup>254</sup> para promover a reflexão e o debate sobre a promoção dos direitos humanos.

Interveio, também, em sessão do projeto "Integrar Direitos Humanos em Centros de Detenção Administrativa" promovido pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), em novembro.<sup>255</sup> Este evento assinalou a conclusão do projeto desenvolvido pela OIM em Portugal com a finalidade de promover os direitos humanos dos migrantes em contexto de detenção.

<sup>251</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2023, de 4 de julho

<sup>252</sup> <https://www.parlamento.pt/Paginas/2023/junho/Coloquio-a-democracia-e-a-liberdade-religiosa.aspx?n=40>

<sup>253</sup> <https://plataformamulheres.org.pt/seminario-os-direitos-humanos-das-mulheres-no-centro-da-democracia-20-de-out/>

<sup>254</sup> [https://secretariadoexecutivo.cplp.org/media/1ofgb12s/proposta-programa-cplp-75-dh\\_v8.pdf](https://secretariadoexecutivo.cplp.org/media/1ofgb12s/proposta-programa-cplp-75-dh_v8.pdf)

<sup>255</sup> <https://portugal.iom.int/pt-pt/integrar-direitos-humanos-em-centros-de-detencao-administrativa>

A Provedoria de Justiça interveio, ainda, no Encontro Temático denominado "Preparação para a Liberdade, Boas Práticas", organizado pela Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, em 29 de novembro, e que teve por objetivo a partilha de boas práticas na preparação para a liberdade, no contexto da reinserção social dos cidadãos que tenham cumprido pena de prisão.

Adicionalmente, contaram com a presença deste órgão do Estado eventos organizados pela sociedade civil. A Provedora de Justiça participou na conferência sobre "A fragilidade das instituições democráticas em Portugal", promovida pela Participar+ Associação para a Participação Cívica, em setembro<sup>256</sup>. No contexto dos "Desafios da Globalização", abordaram-se temas como a preservação do ambiente, a evolução da demografia e as transformações trazidas pela inteligência artificial.

A Provedora de Justiça manteve, ainda, uma colaboração ativa com instituições académicas em temas relevantes para os direitos humanos e Estado de Direito. Em fevereiro, participou no Curso de Pós-Graduação E-Learning "Política de Género: Igualdade e Não Discriminação"<sup>257</sup>, promovido pela Cátedra UNESCO em Educação e Ciência para o Desenvolvimento e Bem Estar Humano.

Em março, esteve presente na sessão de encerramento da conferência "Que Revisão Constitucional?"<sup>258</sup> organizada na Universidade Católica Portuguesa, no Porto, na qual foram abordados os projetos apresentados na Assembleia da República, com especial incidência nas alterações propostas no âmbito dos direitos fundamentais e sistema político.

Em maio, interveio na Sessão Solene de comemoração dos 30 anos da Escola de Direito da Universidade do Minho, e da qual resultou a obra, em dois volumes, intitulada: *As palavras necessárias. Estudos em comemoração dos 30 anos da Escola de Direito por ocasião do centenário de Francisco Salgado Zenha*.

Ainda no âmbito da relação com a Universidade do Minho, a Provedoria de Justiça participou numa *Visita à Academia* sobre "A efetivação dos direitos na era digital: o papel do *Ombudsman*"<sup>259</sup>, organizada naquela Universidade, pelo Centro de Investigação em Justiça e Governação (JusGov) e o Centro de Excelência Jean Monnet. Durante o encontro, no qual estiveram presentes também representantes da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (Brasil), foram partilhadas experiências sobre as queixas relacionadas com a digitalização dos serviços.

---

256 <https://www.participar.pt/>

257 <https://portal.uab.pt/noticias/pos-graduacao-em-politica-de-genero/>

258 <https://m.porto.ucp.pt/central-eventos/conferencia-que-revisao-constitucional>

259 <https://www.jusgov.uminho.pt/pt-pt/event/a-efetivacao-dos-direitos-na-era-digital-o-papel-do-ombudsman-5-de-maio-edum/>

Esta Instituição também participou em ações de divulgação de direitos humanos destinadas a grupos profissionais, tais como magistrados, polícias e funcionários públicos, entre as quais se incluem a conferência comemorativa dos "20 anos dos Julgados de Paz", promovida pelo Sindicato Nacional dos Juizes de Paz Portugueses, em janeiro, o seminário "*Dealing with Cultural Diversity in the Courtroom*"<sup>260</sup>, promovido no âmbito das atividades da *European Judicial Training Network*, reunindo juizes e procuradores europeus, em maio, e o "Fórum de Direitos Humanos: da norma à prática" que decorreu no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, em dezembro, no âmbito das comemorações do **75.º aniversário da adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos**<sup>261</sup>.

Em 2023, prosseguiu a colaboração com o Instituto Nacional de Administração para promover os direitos humanos e os direitos fundamentais nos serviços públicos portugueses, através da realização de ações de formação a trabalhadores e dirigentes da Administração Pública, no âmbito do Programa de Capacitação em Direitos Humanos para a Administração Pública<sup>262</sup>.

---

<sup>260</sup> <https://cej.justica.gov.pt/Noticias/EJTN-Dealing-with-cultural-diversity-in-the-Courtroom-maio-2023>

<sup>261</sup> <https://www.sg.mai.gov.pt/Noticias/Paginas/F%C3%B3rum-de-Direitos-Humanos-da-norma-%C3%A0-pr%C3%A1tica-%E2%80%93-12-de-Dezembro.aspx>

<sup>262</sup> <https://www.ina.pt/index.php/formacao-noticias/2797-programa-de-capitacao-em-direitos-humanos>



# INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA

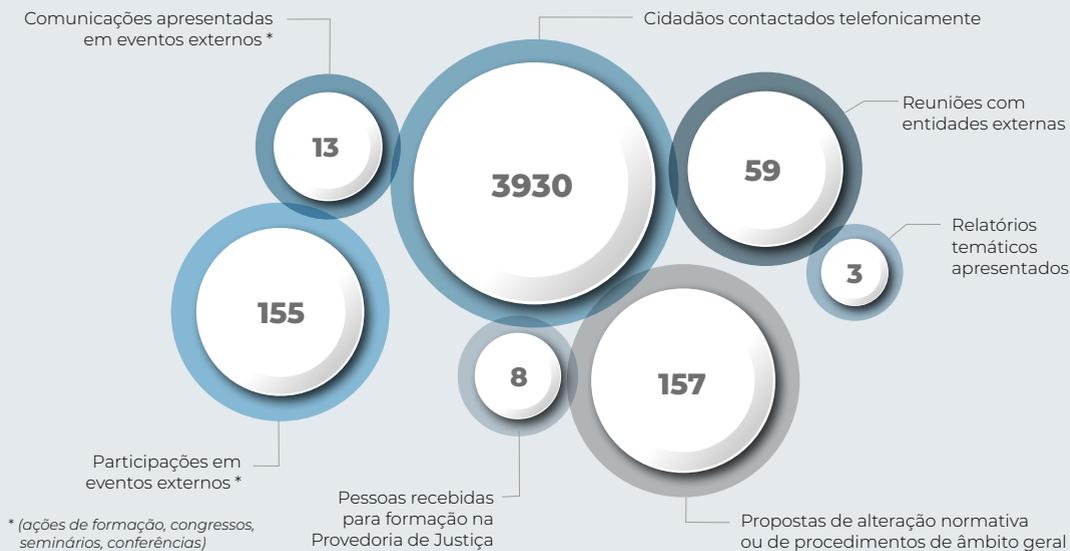
A PROVIDORIA EM 2023  
– ALGUNS NÚMEROS

1. SOLICITAÇÕES AO PROVIDOR DE JUSTIÇA
2. TRATAMENTO DE QUEIXAS
3. TEMAS ANALISADOS

III



## A PROVIDORIA EM 2023 – ALGUNS NÚMEROS



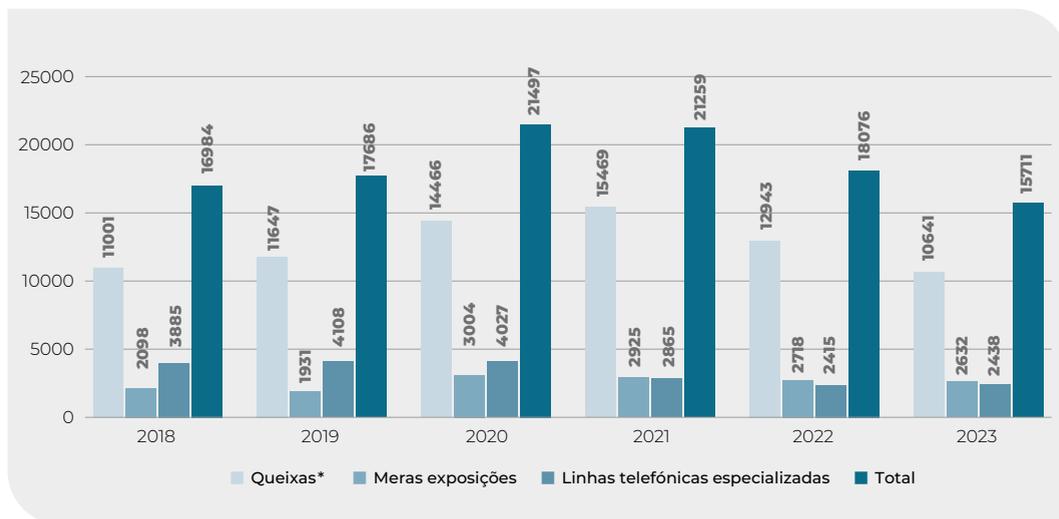


## SOLICITAÇÕES AO PROVIDOR DE JUSTIÇA |



### Gráfico 1

#### SOLICITAÇÕES DIRIGIDAS AO PROVEDOR DE JUSTIÇA



\* Queixas instruídas e apreciações liminares; inclui queixas com pluralidade de queixosos.

### Tabela 1

#### ATENDIMENTO PRESENCIAL E TELEFÔNICO (GERAL)

TOTAL DE CIDADÃOS ATENDIDOS	
2021	9364
2022	8983
2023	7725
Diferencial 2022/2023	-14%
Diferencial 2021/2023	-18%

**Assuntos mais frequentes:** Prestações sociais (781), Autorização de Residência (640), Pensões (589), Carreiras públicas (452) e Fiscalidade (426)

Ano	Atendimento presencial			Total
	Informação sobre processos	Outras informações	Queixas novas	
2021	85	99	89	273
2022	135	124	113	372
2023	226	195	176	597
2022/2023	67%	57%	56%	60%
2021/2023	166%	97%	98%	119%

Ano	Atendimento telefónico (Linha geral)			Total
	Informação sobre processos	Outras informações	Queixas novas	
2021	5973	1786	29	7788
2022	5723	1645	6	7374
2023	4838	1424	12	6274
2022/2023	-15%	-13%	100%	-15%
2021/2023	-19%	-20%	-59%	-19%

Ano	Atendimento telefónico (Linha Azul)			Total
	Informação sobre processos	Outras informações	Queixas novas	
2021	373	834	96	1303
2022	426	729	82	1237
2023	264	524	66	1237
2022/2023	-38%	-28%	-20%	-31%
2021/2023	-29%	-37%	-31%	-34%

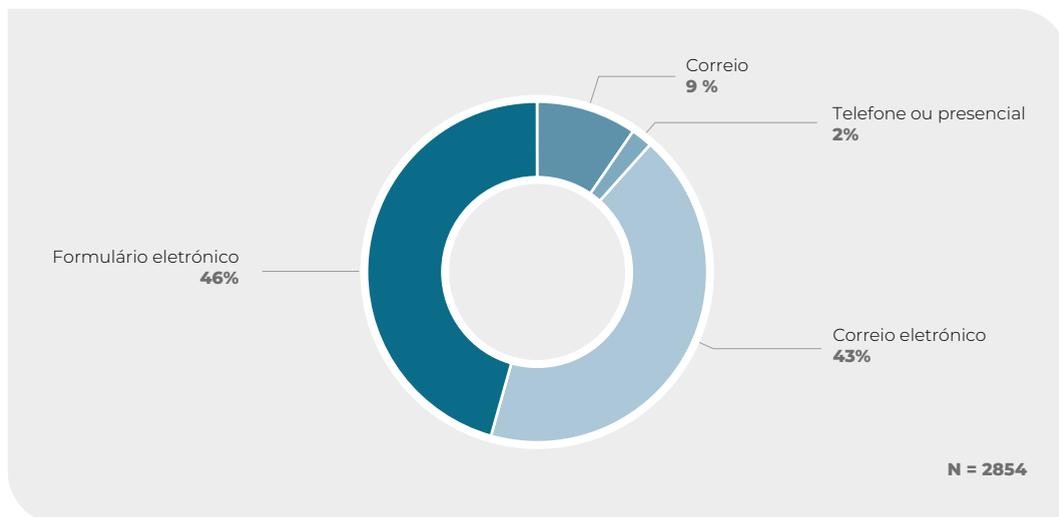
Total de cidadãos reclusos atendidos	
Linha Azul	
2021	1200
2022	1169
2023	823
Varição 2022/202	-30%
Varição 2021/2023	-31%

**Estabelecimentos Prisionais com maior número de chamadas:** EP de Pinheiro da Cruz (134), EP de Vale de Judeus (110) e EP de Paços de Ferreira (102).

**Assuntos mais frequentes:** Saúde (113), Transferência (80) e Integridade Física e Psicológica (57).

### Gráfico 2

#### MODO DE APRESENTAÇÃO DAS QUEIXAS INSTRUÍDAS



### Gráfico 3

#### DISTRIBUIÇÃO DAS CHAMADAS PELAS LINHAS TELEFÓNICAS ESPECIALIZADAS

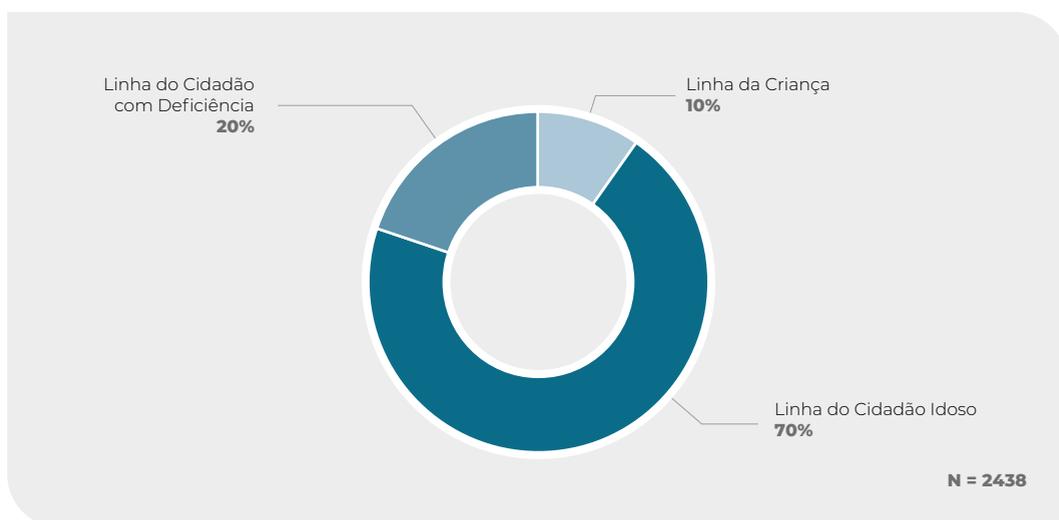


Gráfico 4

## LINHAS TELEFÓNICAS ESPECIALIZADAS: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE CHAMADAS

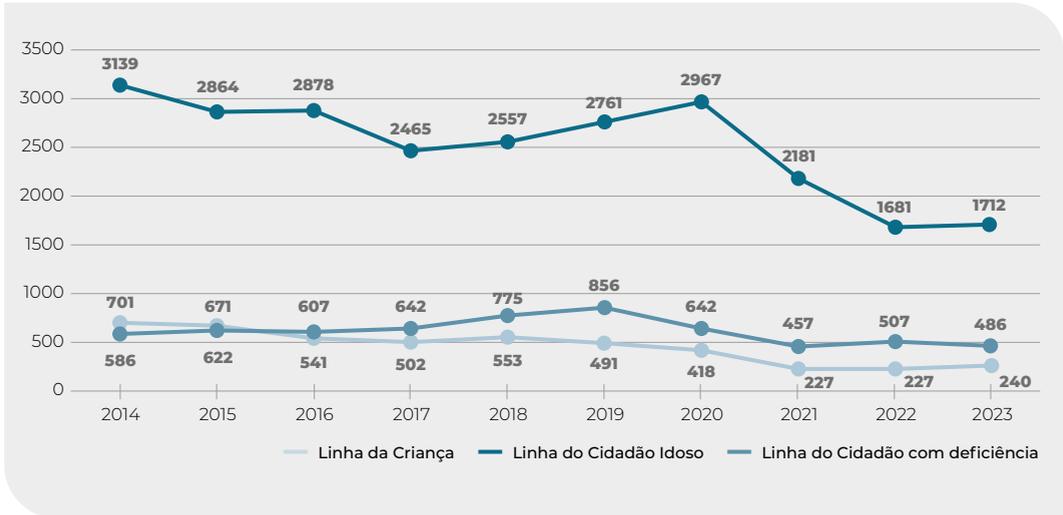
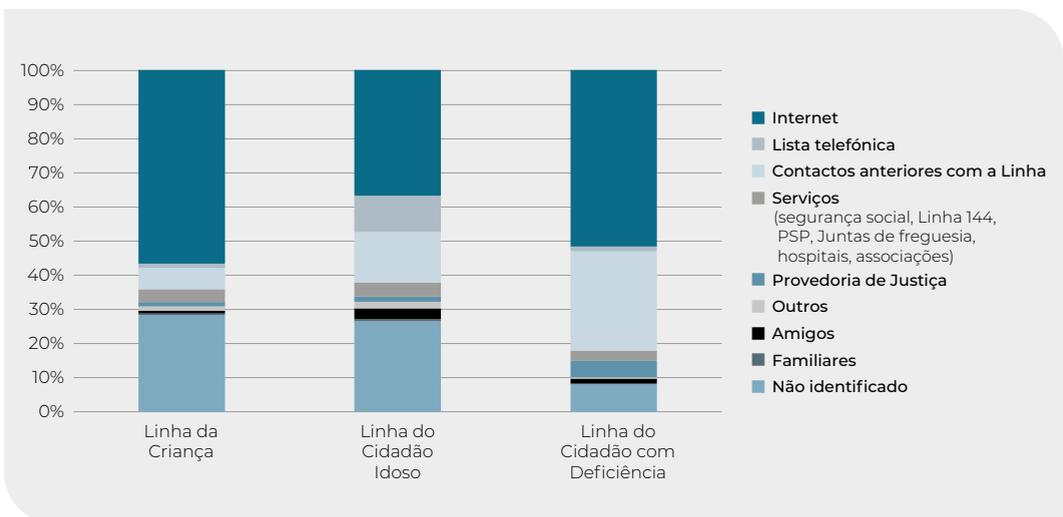


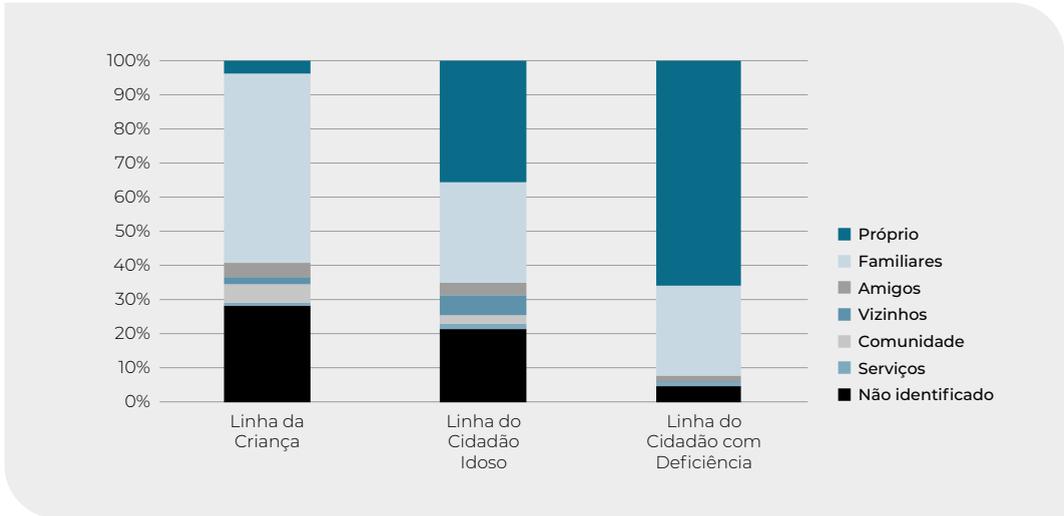
Gráfico 5

## LINHAS TELEFÓNICAS ESPECIALIZADAS: MEIO DE CONHECIMENTO



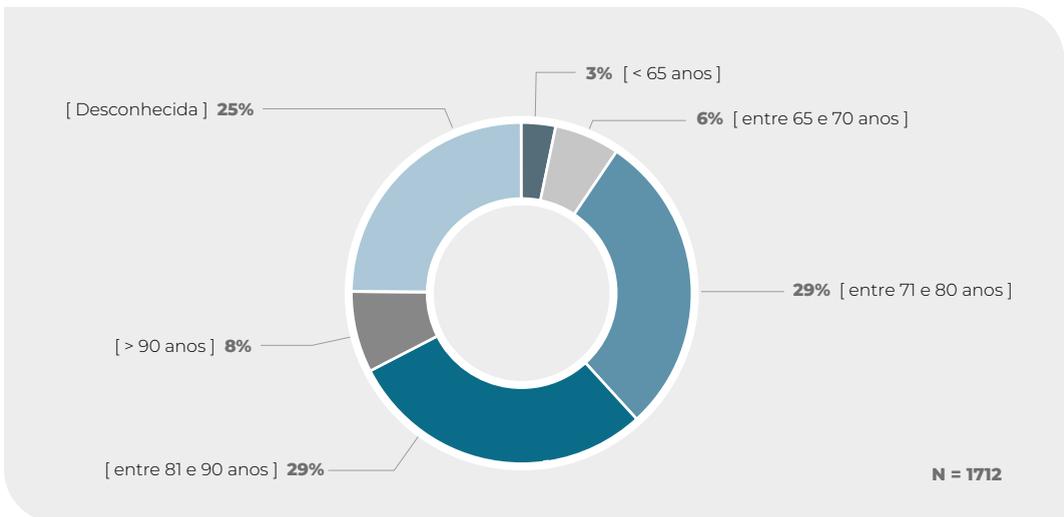
**Gráfico 6**

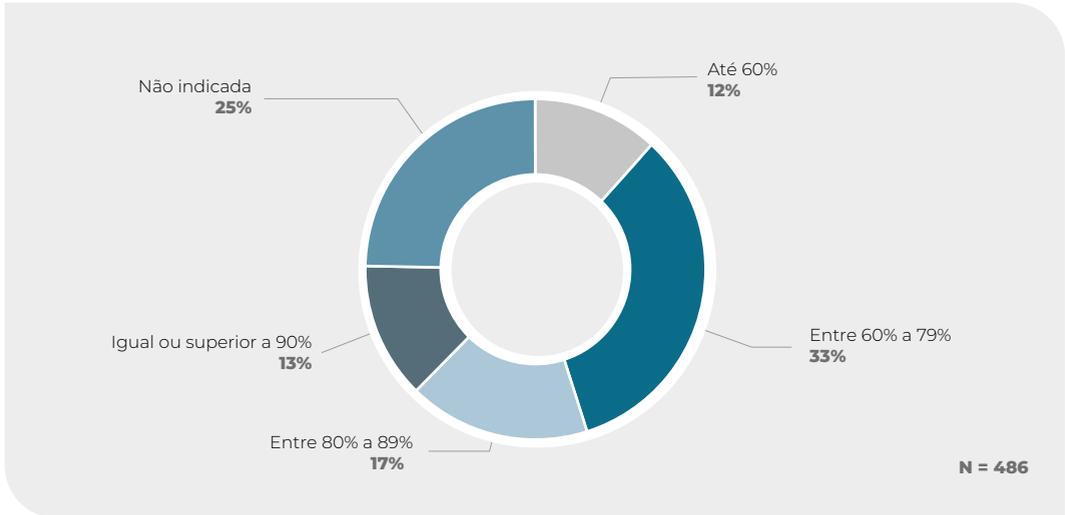
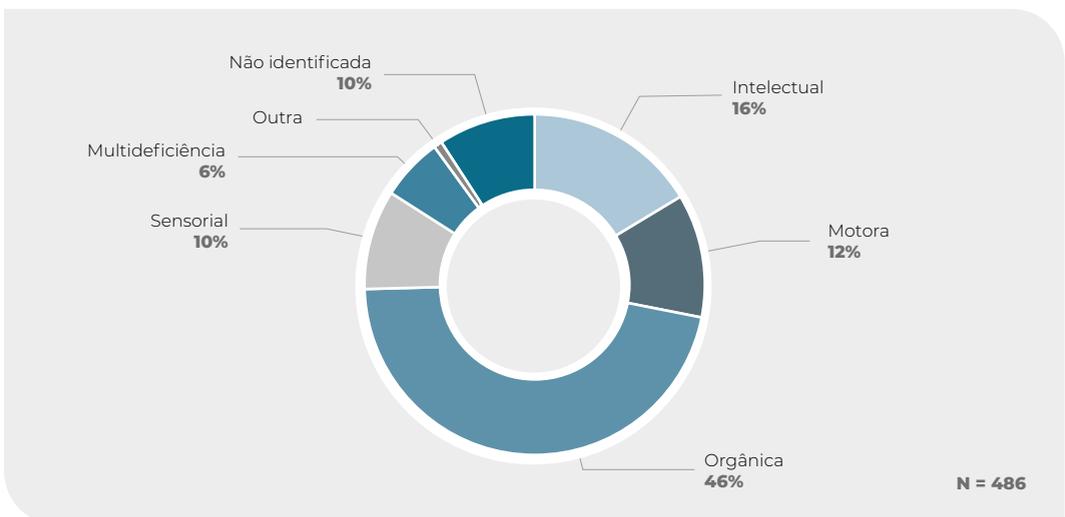
**LINHAS TELEFÓNICAS ESPECIALIZADAS: RELAÇÃO DO CHAMADOR COM O INTERESSADO**



**Gráfico 7**

**LINHA DO CIDADÃO IDOSO: IDADE DOS INTERESSADOS**



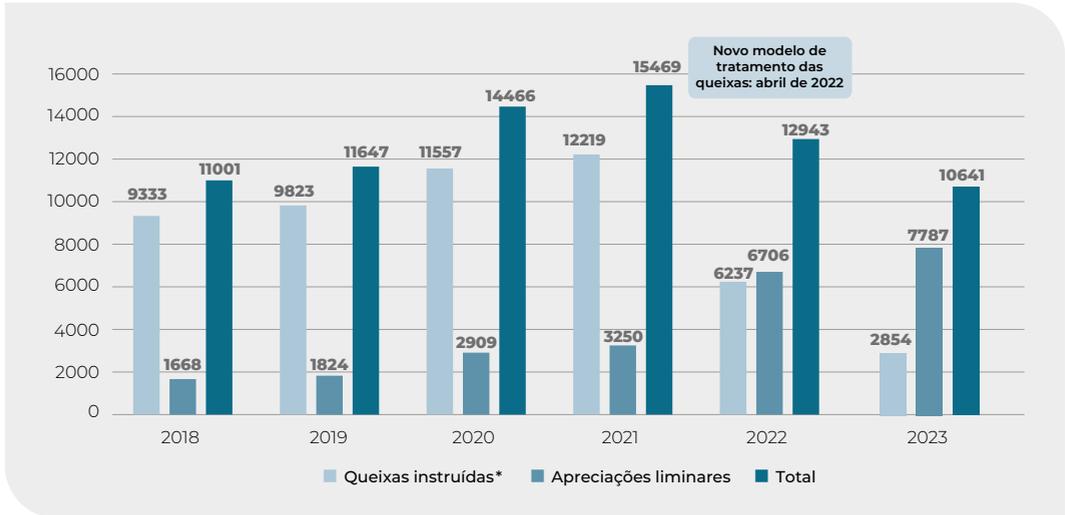
**Gráfico 8****LINHA DO CIDADÃO COM DEFICIÊNCIA: GRAU DE INCAPACIDADE****Gráfico 9****LINHA DO CIDADÃO COM DEFICIÊNCIA: ÁREAS**



# 2

**Gráfico 10**

**EVOLUÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE QUEIXA INSTRUÍDOS E DAS APRECIÇÕES LIMINARES**



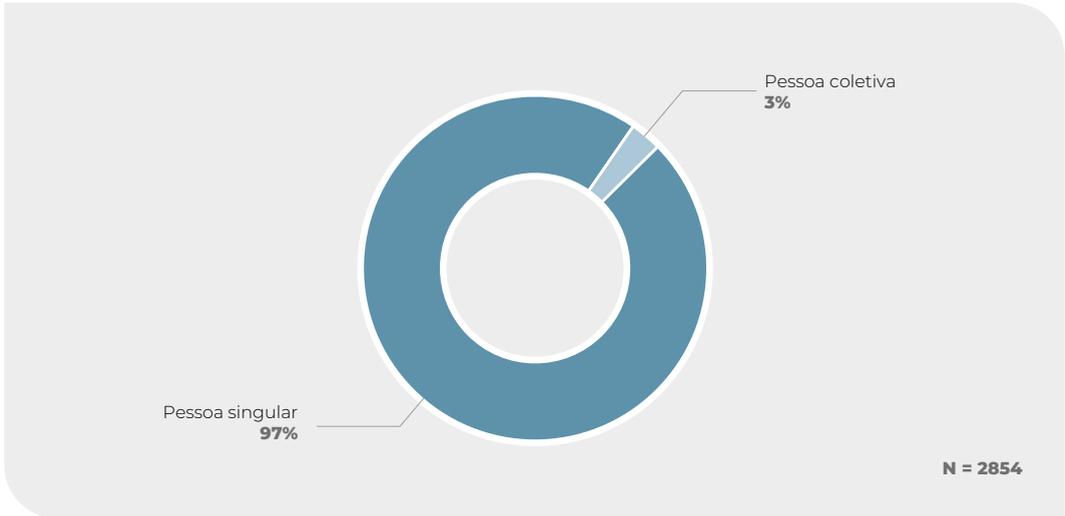
\* Queixas instruídas e apreciações liminares; inclui queixas com pluralidade de queixosos.

Em 11 de abril de 2022 entrou em funcionamento um novo modelo de tratamento das queixas, com uma unidade dedicada à apreciação preliminar das solicitações dirigidas ao Provedor de Justiça que, a montante, ou seja, antes da abertura de um procedimento de instrução da queixa propriamente dito, procede à respetiva análise e triagem. Sempre que possível, esta unidade resolve imediatamente o problema do queixoso ou presta-lhe informações; se necessário, requer elementos adicionais ao cidadão por forma a que a sua queixa possa ser apreciada; se adequado, reencaminha-o para outras entidades mais vocacionadas para resolver a questão.

Esta alteração procedimental tem vindo a alcançar os resultados pretendidos, tendo permitido, por um lado, uma resposta mais rápida e precisa aos cidadãos, e, por outro, a deteção precoce de problemas com potencial sistémico, ou seja, com probabilidade de afetarem um número significativo de pessoas. Ao longo de 2023, o funcionamento desta unidade dispensou a abertura de procedimentos de queixa prematuros e permitiu a canalização de recursos para o estudo e a análise de disfunções várias numa perspetiva mais estrutural e abrangente o que, desde logo, se traduziu na redução do número de procedimentos de queixa instruídos e, em sentido inverso, na publicação de um maior número de relatórios temáticos.

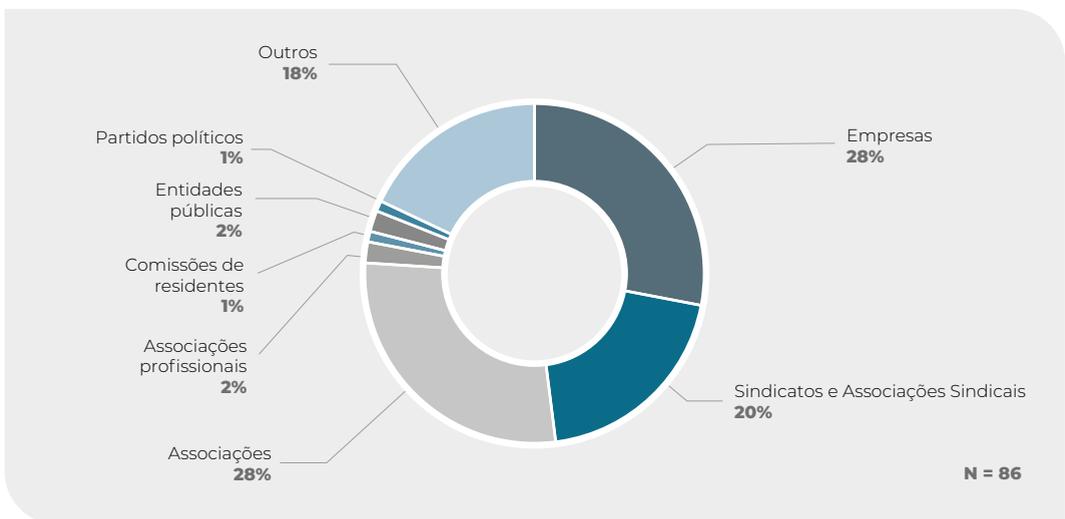
**Gráfico 11**

**QUEIXAS INSTRUÍDAS: PESSOAS COLETIVAS / PESSOAS SINGULARES**



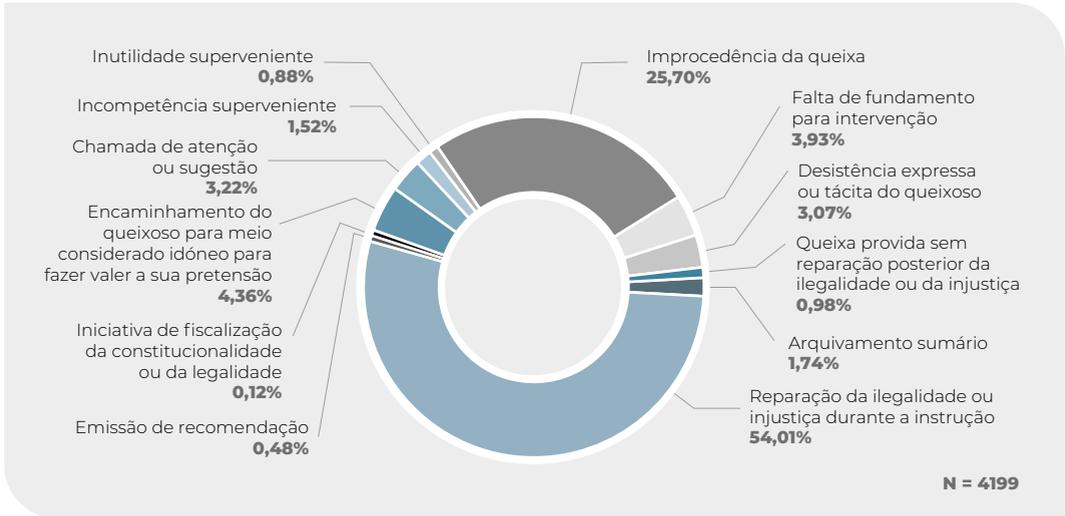
**Gráfico 12**

**TIPO DE PESSOA COLETIVA QUEIXOSA**



**Gráfico 13**

**MOTIVOS DE ARQUIVAMENTO DAS QUEIXAS INSTRUÍDAS**



**Gráfico 14**

**DURAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE QUEIXA ARQUIVADOS EM 2023**

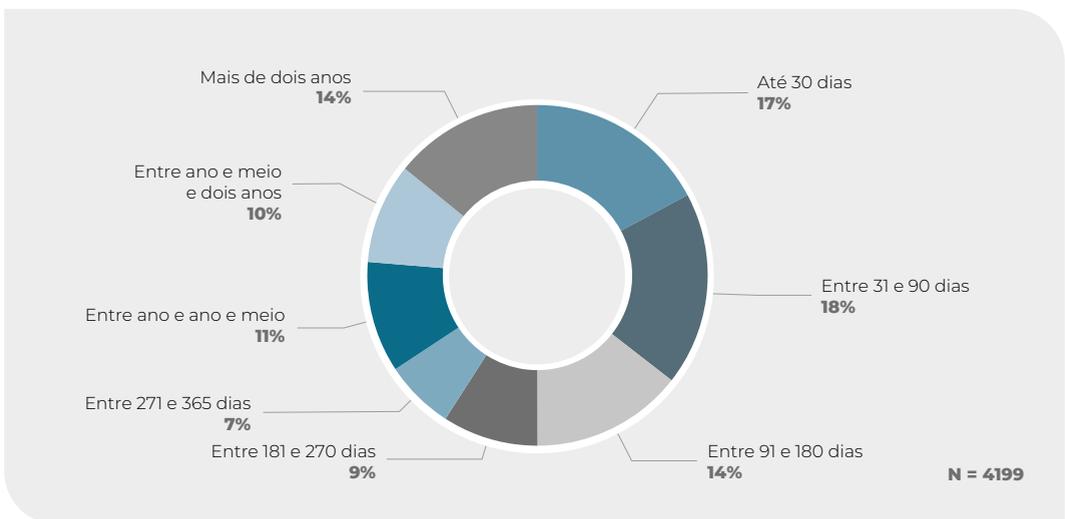


Gráfico 15

## PROCEDIMENTOS DE QUEIXA ENTRADOS, FINDOS E PENDENTES EM 31 DE DEZEMBRO

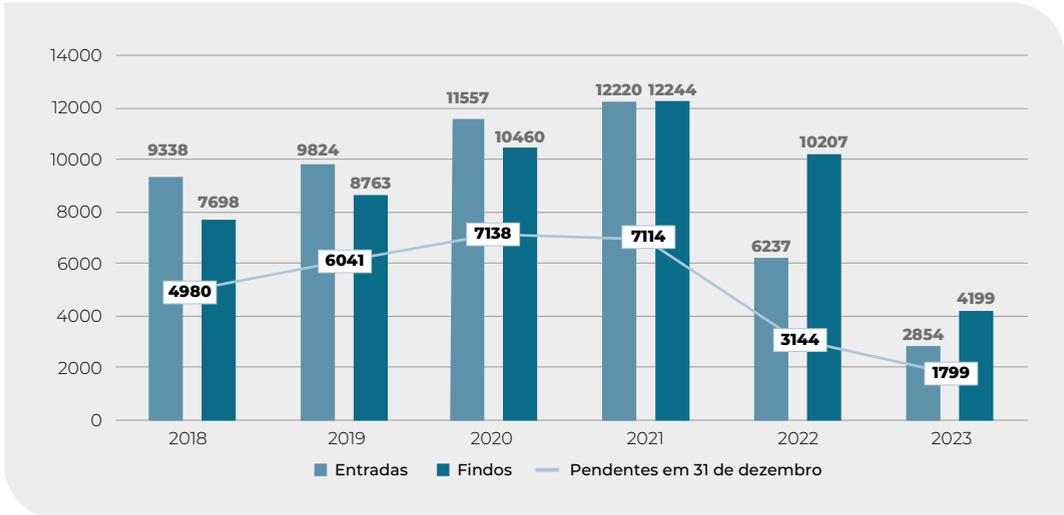


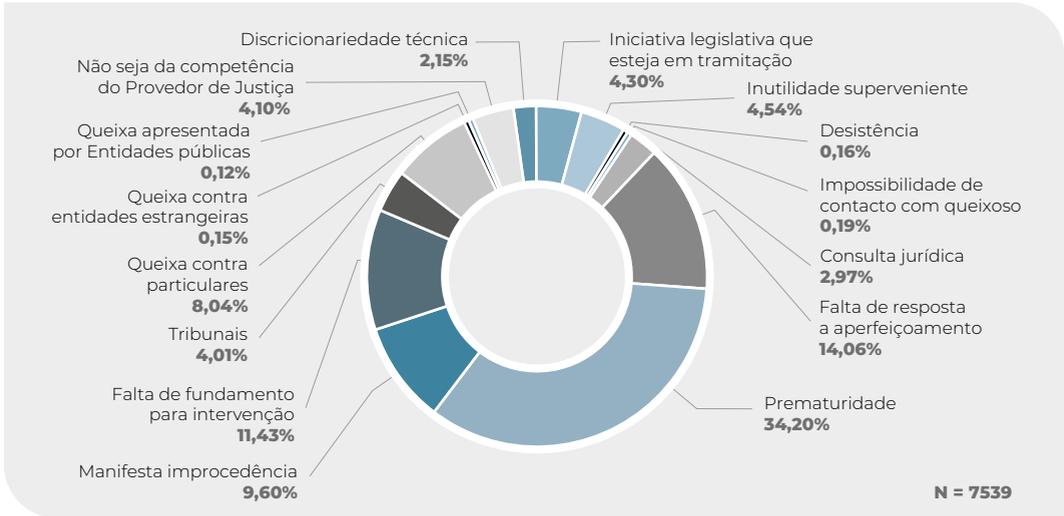
Tabela 2

## TRAMITAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE QUEIXA INSTRUÍDOS (POR ANO DE ENTRADA)

Ano	Procedimentos transitados/abertos	Procedimentos arquivados	Pendente em 31/12/2023
2016	2	2	0
2017	3	2	1
2018	11	10	1
2019	21	14	7
2020	264	223	41
2021	1006	859	147
2022	1837	1302	535
2023	2854	1787	1067

**Gráfico 16**

**MOTIVOS DE ARQUIVAMENTO DAS APRECIÇÕES LIMINARES**



**Gráfico 17**

**LINHAS TELEFÓNICAS ESPECIALIZADAS: ATUAÇÃO**

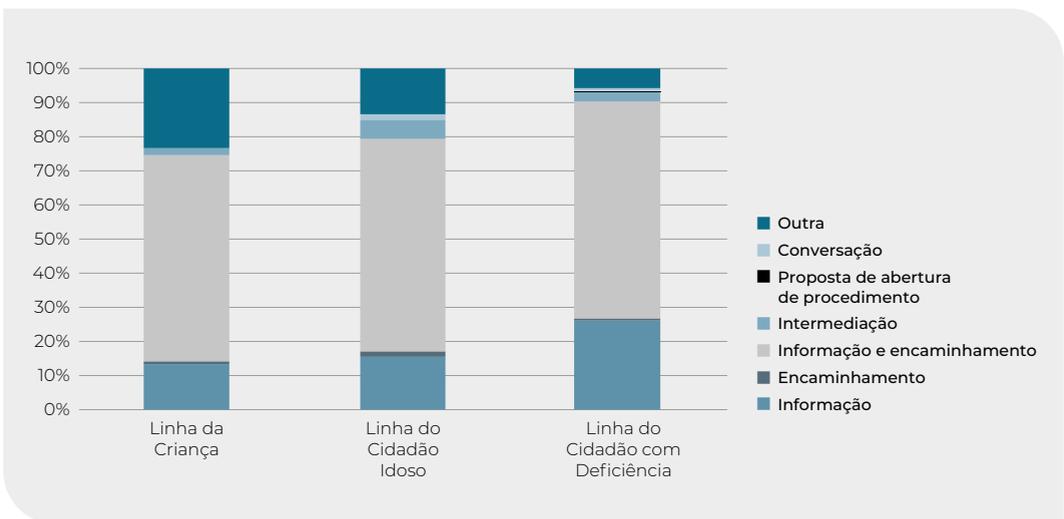
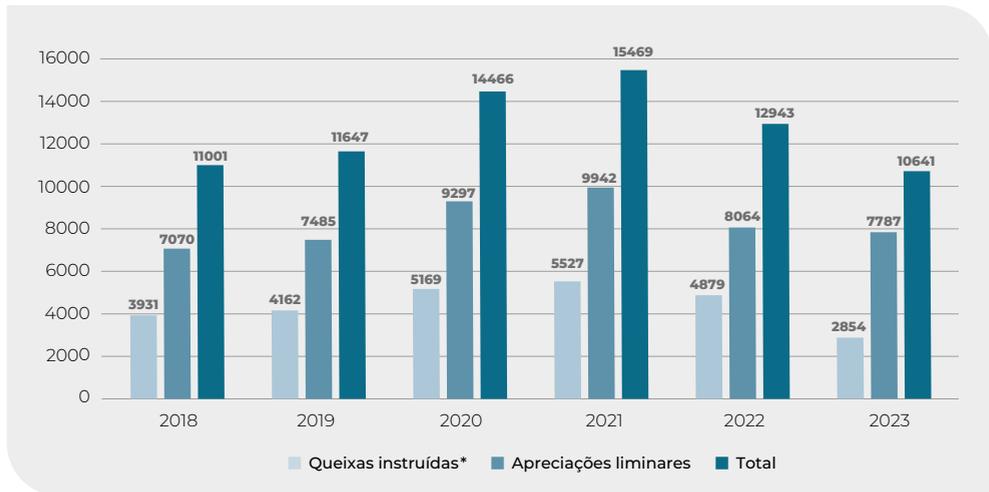


Gráfico 18

**EVOLUÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE QUEIXA INSTRUÍDOS E DAS APRECIÇÕES LIMINARES  
(Simulação da aplicação do novo modelo de tratamento de queixas adotado em abril de 2022)**



\* Queixas instruídas e apreciações liminares; inclui queixas com pluralidade de queixosos.

Como evidenciado no Relatório respeitante a 2022, em 11 de abril desse ano entrou em funcionamento um **novo modelo de tratamento das queixas**.

Assim sendo impedida a comparação linear entre os dados de 2022 e de anos futuros com os dos anos antecedentes, apresenta-se uma retroprojeção do que poderia ter ocorrido caso este novo modelo já fosse praticado.

Para isso, aplicou-se, aos períodos anteriores àquela data, um fator de correção, correspondente a proporção entre as queixas instruídas e casos de apreciação liminar.

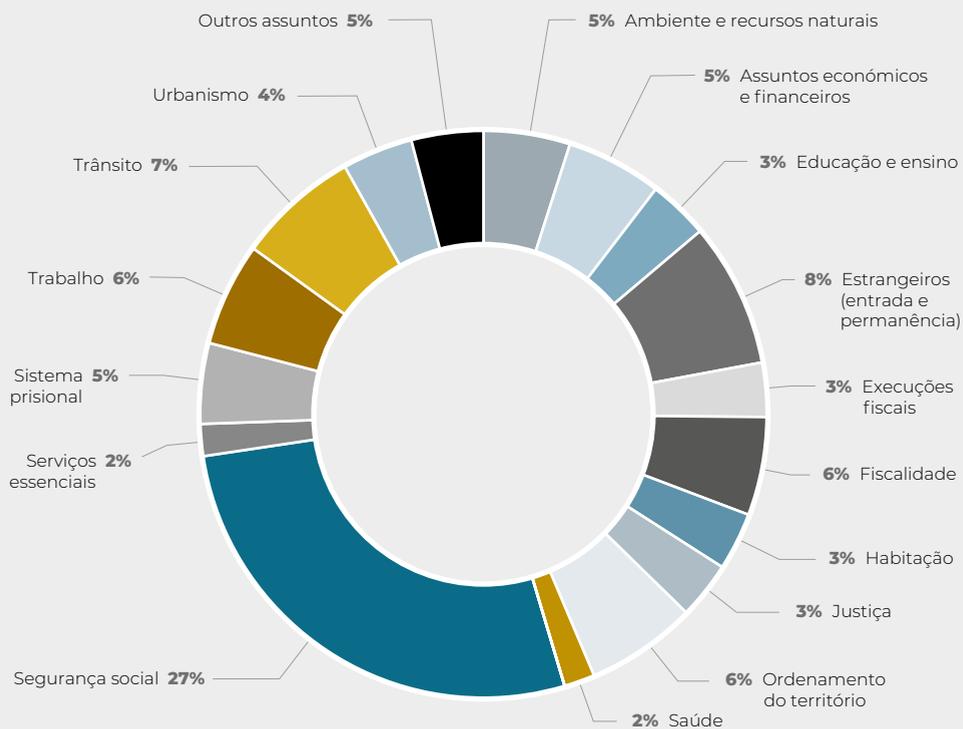
Contou-se, para este efeito, com o apoio do Instituto Nacional de Estatística.



# 3

**Gráfico 19**

**TEMAS DAS QUEIXAS INSTRUÍDAS**

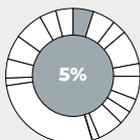


**N = 2854**

TEMAS DAS QUEIXAS INSTRUÍDAS – DESAGREGADOS

Gráfico 19-A

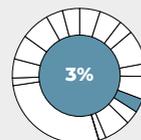
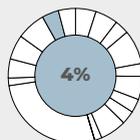
AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS



Floresta	12
Luminosidade	1
Produtos inflamáveis, tóxicos e explosivos	2
Resíduos e efluentes	5
Ruído	76
Salubridade	9
Solo e subsolo	1
Fundos e apoios	34
Outros	1
<b>TOTAL</b>	<b>141</b>

Gráfico 19-B

URBANISMO E HABITAÇÃO

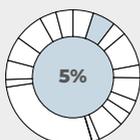


Edificação	60
Conservação e reabilitação de edifícios	6
Utilização de edificações	25
Loteamento e obras de urbanização	7
Outros – Urbanismo	17
<b>TOTAL</b>	<b>115</b>

Habitação social	66
Propriedade horizontal	4
Fundos e apoios	19
Outros – Habitação	5
<b>TOTAL</b>	<b>94</b>

Gráfico 19-C

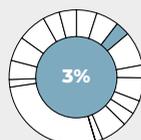
ASSUNTOS ECONÓMICOS E FINANCEIROS



Fiscalização	3
Comércio e serviços	10
Fundos e apoios	17
Transportes	77
Viagens e turismo	9
Banca	19
Seguros	8
Outros	13
<b>TOTAL</b>	<b>156</b>

Gráfico 19-D

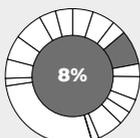
EDUCAÇÃO E ENSINO



Educação pré-escolar	13
Ensino Básico – 1.º ciclo	25
Ensino Básico – 2.º e 3.º ciclos	24
Ensino Secundário	7
Ensino Superior	16
Outros	13
<b>TOTAL</b>	<b>98</b>

**Gráfico 19-E**

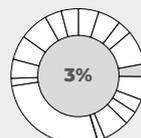
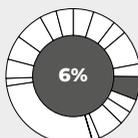
**ESTRANGEIROS – ENTRADA E PERMANÊNCIA**



Asilo	15
Concessão de autorização de residência	57
Concessão de autorização de residência sem visto	101
Renovação	21
Reagrupamento familiar	15
Cidadãos da União e familiares	15
Vistos	4
Outros	7
<b>TOTAL</b>	<b>235</b>

**Gráfico 19-F**

**FISCALIDADE E EXECUÇÕES FISCAIS**

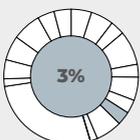


IRS	50
Taxas de portagem	7
Tributação de património e Imposto de Selo	9
Benefícios fiscais	17
Direitos aduaneiros e desalfandegamento	9
Obrigações acessórias	15
Tributação automóvel	7
Reclamações, impugnações e recursos	6
IVA	13
Infrações fiscais	8
Outros	19
<b>TOTAL</b>	<b>160</b>

<b>Execuções fiscais</b>	<b>88</b>
--------------------------	-----------

**Gráfico 19-G**

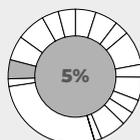
**JUSTIÇA**



Atrasos processuais – Auxiliares da Justiça	4
Atrasos processuais – Jurisdição administrativa e fiscal	4
Atrasos processuais – Ministério Público	2
Atrasos processuais – outros	2
Acesso ao Direito	49
Garantia de alimentos devidos a menores	3
justiça tutelar educativa	1
Registo Civil	5
Registo – outros	18
Outros	5
<b>TOTAL</b>	<b>93</b>

**Gráfico 19-H**

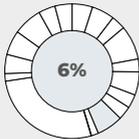
**SISTEMA PRISIONAL**



Alimentação	6
Alojamento	9
Contactos com o exterior	9
Direitos fundamentais	11
Ocupação	3
Organização do estabelecimento	15
Regime de execução da pena	3
Saúde	34
Degurança e disciplina	10
Transferência	5
Violência	9
Visitas	5
Outros	12
<b>TOTAL</b>	<b>131</b>

Gráfico 19-I

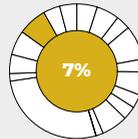
**ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO**



Avaliação de impacto ambiental	4
Instrumentos de gestão territorial	4
Infraestruturas, equipamentos e tráfego urbano	87
Infraestruturas rodoviárias e ferroviárias	45
Infraestruturas portuárias	1
Expropriação por utilidade pública	7
Servidões administrativas	11
Cemitérios	7
Zonas verdes	5
Outros	9
<b>TOTAL</b>	<b>180</b>

Gráfico 19-J

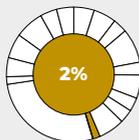
**TRÂNSITO**



Sinalização e ordenamento rodoviário	15
Contraordenações	55
Habilitação para a condução	92
Outros	36
<b>TOTAL</b>	<b>198</b>

Gráfico 19-K

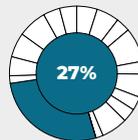
**SAÚDE**



Serviço Nacional de Saúde	8
Subsistemas	11
Prestação de cuidados	14
Procedimentos administrativos	8
Fiscalização e regulação	1
Autoridade de Saúde	4
Medicamentos	2
Outros	2
<b>TOTAL</b>	<b>503</b>

Gráfico 19-L

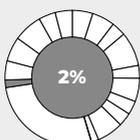
**SEGURANÇA SOCIAL**



Pensões (velhice, antecipadas e unificadas)	153
Contribuições, quotizações, dívidas e restituições	155
deficiência, dependência e incapacidade	102
Parentalidade e prestações familiares	131
Desemprego	48
Prestações por morte	28
Doença	68
CSI, RSI, Ação Social e Ajudas Técnicas	36
Outras prestações sociais	47
Serviços e estabelecimentos sociais	10
<b>TOTAL</b>	<b>778</b>

**Gráfico 19-M**

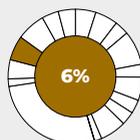
**SERVIÇOS ESSENCIAIS**



Água	24
Correios	4
Eletricidade	9
Gás	2
Resíduos e saneamento	10
Telefone fixo	1
Pacotes de serviços de comunicações eletrônicas	1
Outros	1
<b>TOTAL</b>	<b>52</b>

**Gráfico 19-N**

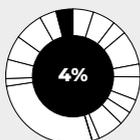
**TRABALHO**



Acidentes de trabalho	6
Avaliação do desempenho	19
Cargos dirigentes	5
Carreira	11
Doenças profissionais	1
Mobilidade geral	5
Prestação do trabalho	20
Proteção da parentalidade	1
Recrutamento	10
relações coletivas de trabalho	1
Remunerações	35
Outros pagamentos	11
Vínculo	19
Emprego	8
Formação profissional	3
Outras matérias	13
<b>TOTAL</b>	<b>168</b>

**Gráfico 19-O**

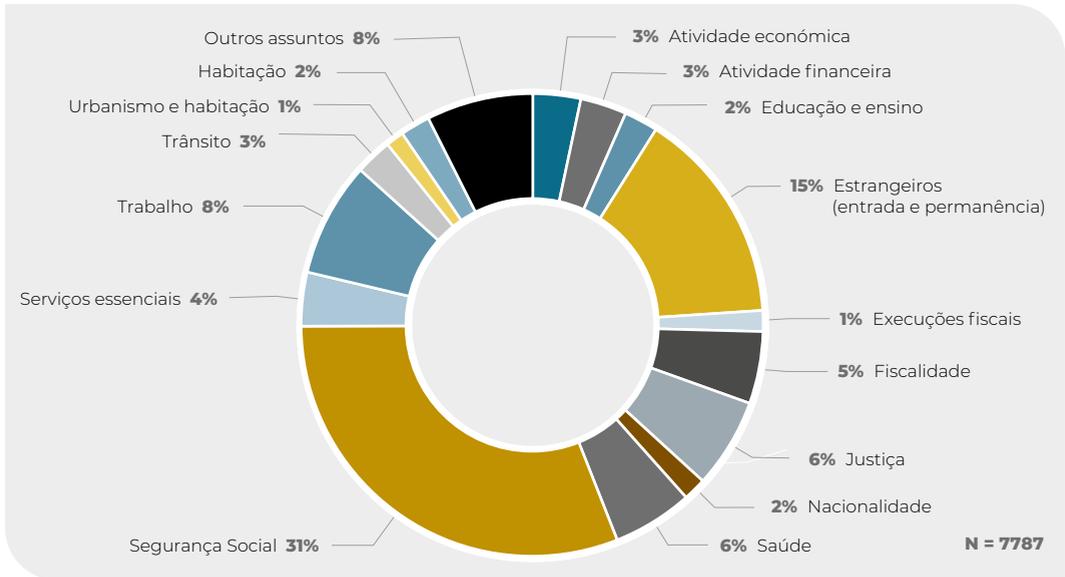
**OUTROS ASSUNTOS**



Acesso à informação	9
Cultura e lazeres	35
Investigação e ciência	1
Liberdade de profissão	2
Nacionalidade	24
Ordens profissionais	18
Direitos, Liberdades e Garantias – outras questões	7
Participação política e cívica	3
Portugueses no Estrangeiro	1
Segurança Interna	2
Diversos	15
<b>TOTAL</b>	<b>117</b>

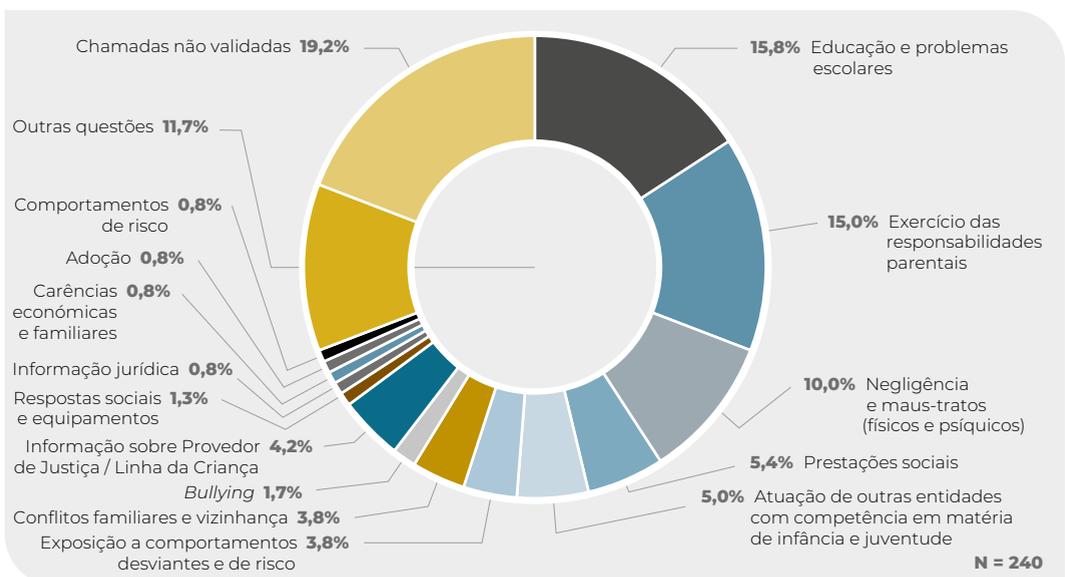
**Gráfico 20**

**TEMAS DAS APRECIÇÕES LIMINARES**



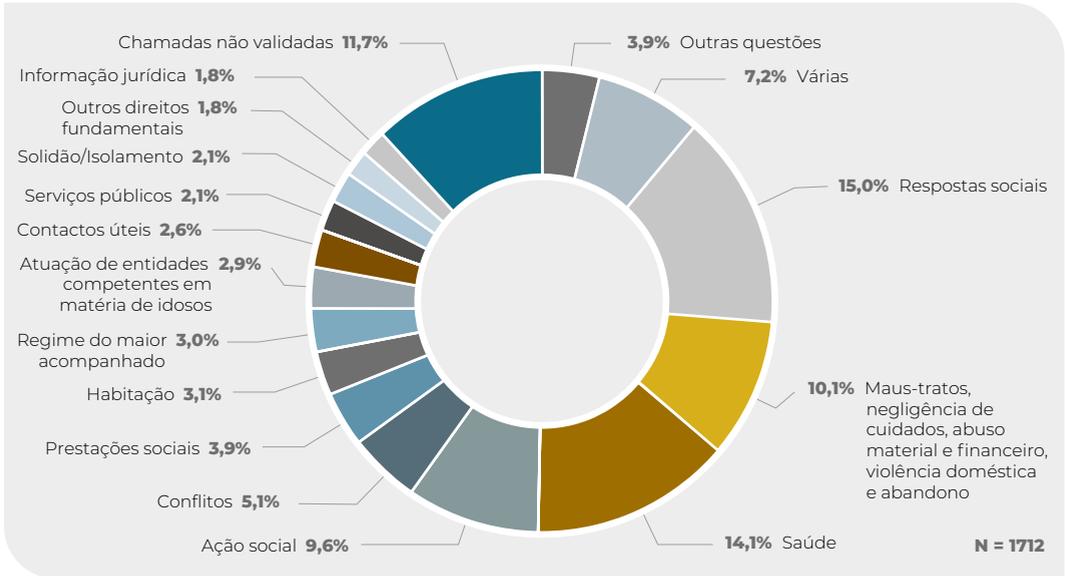
**Gráfico 21**

**LINHA DA CRIANÇA: TEMAS DAS CHAMADAS**



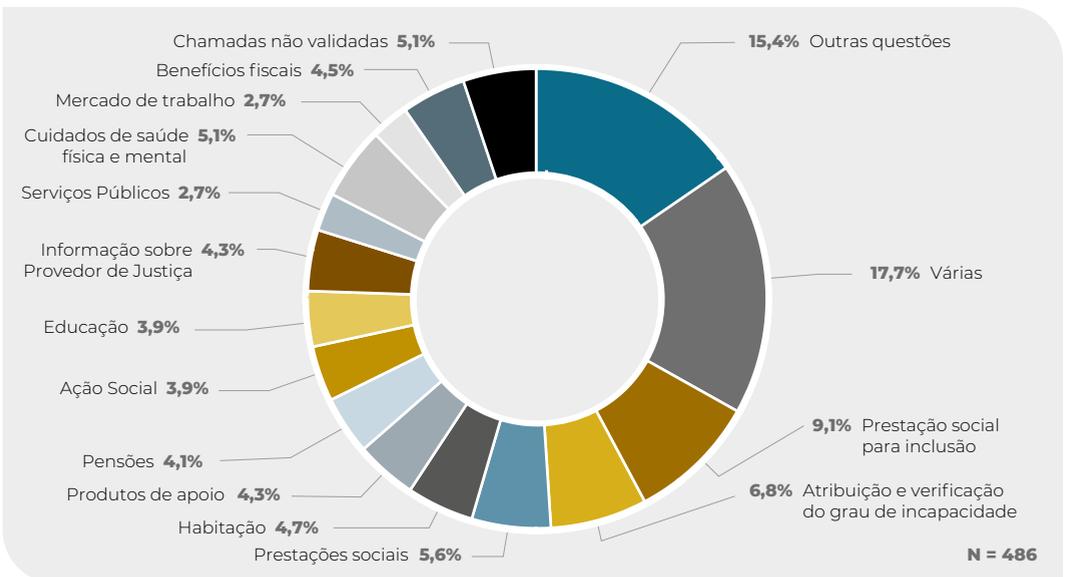
**Gráfico 22**

**LINHA DO CIDADÃO IDOSO: TEMAS DAS CHAMADAS**



**Gráfico 23**

**LINHA DO CIDADÃO COM DEFICIÊNCIA: TEMAS DAS CHAMADAS**



## **PRINCIPAIS SIGLAS E ABREVIATURAS**

IV



- ACNUR** – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
- ACSS** – Administração Central do Sistema de Saúde
- ADSE** – Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I.P.
- AE/ENA** – Agrupamentos de Escolas/ Escolas não Agrupadas
- AIMA** – Agência para a Integração, Migrações e Asilo
- AMIM** – Atestado médico de incapacidade multiuso
- ANACOM** – Autoridade Nacional de Comunicações
- AR** – Autorização de Residência
- ARI** – Autorização de Residência para Investimento
- ASSB** – Adicional de Solidariedade sobre o Sector Bancário
- ASF** – Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões
- AT** – Autoridade Tributária e Aduaneira
- BUPI** – Balcão Único do Prédio
- CAAD** – Centro de Arbitragem Administrativa
- CGA** – Caixa Geral de Aposentações
- CEPMPL** – Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade
- CNAES** – Comissão Nacional de Acesso ao Ensino Superior
- CNDH** – Comissão Nacional para os Direitos Humanos
- CNPDCPJ** – Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens
- CNP** – Centro Nacional de Pensões
- CPA** – Código de Procedimento Administrativo
- CPLP** – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
- CPT** – Comité Europeu para a Prevenção da Tortura
- CRP** – Constituição da República Portuguesa
- CTT** – Correios de Portugal, S.A.
- DGEstE** – Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares
- DGRSP** – Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais
- ENNHRI** – Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos
- ENO** – *European Network of Ombudsmen*
- EPAL** – Empresa Portuguesa das Águas Livres
- Euro-CAN** – *Multi-Sectoral Responses to Child Abuse and Neglect in Europe*
- ERSAR** – Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos
- EPVJ** – Estabelecimento Prisional de Vale de Judeus
- FEE** – Fundo de Eficiência Energética
- FGVT** – Fundo de Garantia de Viagens e Turismo
- FIO** – *Federação Ibero-americana de Ombudsman*

**FRA** – Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia  
**GANHRI** – Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos  
**GRECO** – Grupo de Estados contra a Corrupção  
**GNR** – Guarda Nacional Republicana  
**ICOP** – *International Outreach Community of Practice*  
**IEFP** – Instituto do Emprego e Formação Profissional  
**IGAI** – Inspeção-Geral da Administração Interna  
**IGEC** – Inspeção-Geral da Educação e Ciência  
**IGFEJ** – Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P.  
**IGFSS** – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social  
**IGSJ** – Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça  
**IHM** – Investimentos Habitacionais da Madeira  
**IHRU** – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana  
**IMI** – Imposto Municipal sobre Imóveis  
**INDH** – Instituições Nacionais de Direitos Humanos  
**IOI** – *Instituto Internacional de Ombudsman*  
**IP** – Infraestruturas de Portugal  
**IPMA** – Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P.  
**IRN** – Instituto dos Registos e do Notariado  
**IRS** – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares  
**ISS** – Instituto da Segurança Social  
**JNE** – Júri Nacional de Exames  
**LNP** – Lei da Nacionalidade Portuguesa  
**MAI** – Ministério da Administração Interna  
**MIPE** – Módulo Integrado de Penhoras Eletrónicas  
**NEP** – Norma de Execução Permanente  
**OCDE** – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico  
**OIM** – Organização Internacional para as Migrações  
**PAE+S** – Programa de Apoio a Edifícios Mais Sustentáveis  
**PCN** – Ponto de Contacto Nacional  
**PMA** – Lei da Procriação Medicamente Assistida  
**PSI** – Prestação social para a inclusão  
**PSP** – Polícia de Segurança Pública  
**RGEP** – Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais  
**RGPD** – Regulamento Geral de Proteção de Dados  
**RNP** – Regulamento da Nacionalidade Portuguesa  
**SAPA** – Sistema de Atribuição de Produtos de Apoio

**SEF** – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

**SESARAM** – Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira

**SSEC** – Secretaria-Geral da Educação e Ciência

**SGIFR** – Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais

**SIFIDE** – Sistema de Incentivos Fiscais à investigação e Desenvolvimento Empresarial

**SNS** – Serviço Nacional de Saúde

**TAP** – Transportes Aéreos Portugueses

**TEDH** – Tribunal Europeu dos Direitos Humanos

**TVDE** – Transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrónica





