



PROVEDOR DE JUSTIÇA

INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

RELATÓRIO
À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA 2013

PROVEDOR
DE
JUSTIÇA



PROVEDOR DE JUSTIÇA INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

RELATÓRIO
À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA 2013

Lisboa, 2014

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 2013.



O Relatório é integrado por dois anexos. Um dos anexos diz respeito às funções do Provedor de Justiça enquanto instituição nacional independente de monitorização da aplicação de tratados e convenções internacionais em matéria de Direitos Humanos. Este anexo é paginado em numeração romana e faz parte deste livro. O outro consubstancia um anexo documental, inteiramente autónomo de um ponto de vista físico, que retrata as diversas dimensões em que se desenvolve a atividade do Provedor de Justiça no que toca à apreciação das queixas, espelhando algumas das suas tomadas de posição na Defesa e Promoção dos Direitos Fundamentais.

Título: Relatório à Assembleia da República – 2013

Edição – Provedor de Justiça – Divisão de Documentação

Design – Realbase

Fotografia – Manuel Gomes Teixeira – Nuno Fevereiro – Pedro Benevides

Impressão – Realbase

Tiragem – 200 exemplares

Depósito legal – 93089/95

ISSN – 0872-9263

Como contactar o Provedor de Justiça

Rua do Pau de Bandeira, 7-9,

1249-088 Lisboa

Telefone: 213 92 66 00 | Fax: 21 396 12 43

provedor@provedor-jus.pt

<http://www.provedor-jus.pt>

Índice

MENSAGEM DO PROVIDOR DE JUSTIÇA	9
O PROVIDOR DE JUSTIÇA E SEUS COLABORADORES	14
1. A ATIVIDADE DO PROVIDOR DE JUSTIÇA NA APRECIACÃO DAS QUEIXAS	18
1.1. Estatísticas: algumas notas	18
1.2. Defesa e Promoção dos Direitos Fundamentais	30
1.2.1. Direitos ambientais, urbanísticos e culturais	30
1.2.2. Direitos dos contribuintes, dos consumidores e dos agentes económicos	47
1.2.3. Direitos sociais	59
1.2.4. Direitos dos trabalhadores	71
1.2.5. Direito à justiça e à segurança	79
1.2.6. Direitos, liberdades e garantias, saúde, educação e valorações de constitucionalidade	90
1.2.7. Regiões Autónomas	101
1.2.7.1. Extensão da Região Autónoma dos Açores	101
1.2.7.2. Extensão da Região Autónoma da Madeira	105
1.3. Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência – N-CID	111
2. O PROVIDOR DE JUSTIÇA ENQUANTO INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS	126
3. ATIVIDADES DE PARTICIPAÇÃO, DIVULGAÇÃO E COLABORAÇÃO	130
4. RELAÇÕES INTERNACIONAIS	136
5. GESTÃO DE RECURSOS	142
5.1. Gestão administrativa e financeira	142
5.1.1. Recursos Financeiros	142
5.1.2. Despesas de Investimento	142
5.1.3. Recursos Humanos	143
5.2. Relações Públicas	144
5.2.1. Atendimento presencial e telefónico	144
5.3. Acessos mensais ao Portal	145
6. PUBLICAÇÕES – 2013	148
7. ÍNDICES	150
7.1. Índice Analítico	150
7.2. Índice de Quadros	152
7.3. Índice de Gráficos	152
8. PRINCIPAIS SIGLAS E ABREVIATURAS	156
ANEXO	
MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO DA TORTURA	I
<i>Protocolo Facultativo à Convenção Contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (PFCAT)</i>	



José de Faria Costa

Alfredo José de Sousa

Tomada de posse do Provedor de Justiça

31 de julho de 2013



Mensagem do Provedor de Justiça

Mensagem do Provedor de Justiça

1. A ética do comprometimento e o Provedor de Justiça

O Provedor de Justiça enquanto órgão independente do Estado tem o seu recorte institucional inscrito na Constituição, inelutavelmente vinculado à defesa do património moral e espiritual da comunidade, ancorando a sua legitimidade democrática na eleição por via parlamentar.

Esse laço que de maneira umbilical o liga à Instituição Parlamentar – o grande polo agregador da vontade popular e o baricentro da vida coletiva organizada – fundeia-se em um procedimento de legitimação forte, espelhado na exigência de uma maioria qualificada, garantindo-se, desse jeito, uma maior amplitude de representatividade social. O Provedor de Justiça, partilhando a génese da Instituição Parlamentar no tocante à realização da tarefa de fiscalização da atividade do executivo ainda que na vertente materialmente administrativa, emerge do genuíno sentir comunitário de salvaguarda dos direitos fundamentais, intrinsecamente sustentado no baluarte da dignidade da pessoa humana face ao exercício dos poderes públicos.

É desta dimensão axiológico-funcional que emana o comprometimento ético do Provedor de Justiça perante o Parlamento e para com os seus concidadãos.

A teia hipercomplexa das relações sociais, cada vez mais porosas e intersticiais, própria da tardo-modernidade em que vivemos, reclama que todos em geral e particularmente quem é investido em uma função pública assuma esse exercício no horizonte de uma ética de responsabilidade. Responsabilidade perante o referente legitimador; responsabilidade perante todos os concidadãos que do Provedor de Justiça esperam – por que dele é legítimo esperar – a defesa intransigente e forte dos seus direitos fundamentais. Responsabilidade, também e por último, perante uma ideia de verdadeira e real vivência democrática.

2. A concretização da ética do comprometimento no desenvolvimento da sua atividade

a) A singularidade do poder do Provedor de Justiça face à trilogia clássica da separação dos poderes do Estado

O poder do Provedor de Justiça é afirmação de um poder singular, distinto da trilogia clássica de separação dos poderes do Estado – legislativo, executivo e judicial – pois que o Provedor de Justiça não governa, não legisla e não julga. É antes um poder que se enraíza na comunidade e que se manifesta através do poder de recomendar, de sugerir, de propor linhas alternativas de atuação, sempre com cautela e com ponderação. Trata-se de um poder forte – por paradoxal que pareça –, inscrito na matriz histórica do *Ombudsman*, que sustenta a relação dialética que o Provedor de Justiça estabelece com a Administração Pública e projeta-se em um exercício de um magistério de influência, propiciador de uma maior latitude de intervenção, permitindo alcançar consensos dirimentes da manifestada conflitualidade. Poder forte, dissemos.

O poder do Provedor na lógica tradicional da teoria do Estado é óbvio que se não pode conceber como um poder forte. Não arrasta consigo, todos o sabemos, a força da sanção. Porém, ele é forte porque atua e desenvolve-se em um outro horizonte. No ponto de fuga onde a justiça concreta, que não foi conseguida dentro do sistema formal, se vai levar a cabo. Lá nesse território onde a máxima concretude acontece é o lugar do Provedor. Aí, quando o cidadão vê o seu direito, qualquer que ele seja, impondo-se em plenitude, acontece o poder forte do Provedor. Mais. É forte porque não tem a força da sanção. É forte porque é «fraco».

A natureza mais funda da sua ação, emergindo do quotidiano da vida dos cidadãos, busca, de um jeito informal e próximo, a realização da justiça, a reposição da legalidade e a vivência dos direitos fundamentais do cidadão, indo, por isso, mais além.

Referência que não se perde, mesmo quando o Provedor de Justiça deixa o plano da situação concreta de um particular cidadão e parte à procura da realização do Direito e da Justiça em um patamar diverso. O patamar da juridicidade constitucional onde o Provedor de Justiça, analisando a positivação do direito constituído, afere da respetiva conformidade com as normas da Constituição e, eventualmente, questiona a sua validade intrínseca face aos princípios e valores que conformam todo o ordenamento jurídico, levando, quando encontre argumentos próprios e diferentes, ao Tribunal Constitucional esse nóculo jurídico problemático para valoração final.

b) Perceber para prover

Este *quid* diferenciador da atuação do Provedor de Justiça reclama não ser já bastante prever para prover. Não basta, pois, ter a capacidade para antecipar possíveis focos de conflitualidade entre os cidadãos e a Administração Pública ou a mera apreensão de uma realidade que se revela hipercomplexa. É preciso, em um primeiro momento, que tenhamos a capacidade de sobre ela refletir.

Perceber, desde logo, o quotidiano, o chão onde o «eu» encontra o «outro» e onde se materializa o «nós», constituído em comunidade e organizado como Estado. O quotidiano do novelo de complexidades, mas também das pequenas coisas, dos pormenores que marcam. É através deste profundo ato de reflexão, despojado de pré-compreensões, que estaremos mais próximos de perceber para, em um segundo momento, podermos prover.

É absolutamente fundamental que o Provedor de Justiça saiba estar atento, para conseguir escutar a mais ínfima expressão de descontentamento que possa encerrar uma certa ideia de injustiça, tensão ou desconforto.

O *multiversum* do perceber, por força das constantes mutações sociais que se enlaçam e se vão solidificando em nóculos cada vez mais metamorfoseados, enriquece e adensa o agir do Provedor. Agir expectante, pois, mas também agir atuante.

(i) Perceber através da antecâmara da queixa que é a lamentação

O Provedor de Justiça não pode nem deve limitar a sua ação à estrita esfera da queixa. A sua missão exige, também, que esteja especialmente atento ao sentir dos cidadãos, mesmo quando esse sentir, porque difuso e fluido, não se assume na materialidade de uma queixa.

O cidadão, porque não quer, ou, não raras vezes, não sabe ou não pode, nem sempre formaliza o seu sentimento de injustiça em uma queixa, o que não retira, nem autenticidade, nem tão-pouco relevância, a esse sentir. Precisamente porque as lamentações não se cristalizam em uma queixa, porquanto são expressões de desconforto social e individual, fazem parte necessariamente do campo de intervenção de um Provedor de Justiça vígil e atento, que tem o particular dever de as ouvir, de as aceitar e de delas curar. Que tem o dever de perceber os sinais dos tempos.

(ii) Perceber através da queixa

São vários os meios através dos quais se exterioriza o «descontentamento» dos cidadãos e que constituem as fontes do perceber provedoral. A queixa dirigida ao Provedor de Justiça, que é ao mesmo tempo o mais informal dos meios «formais» ao dispor dos cidadãos para expressar a sua insatisfação face à atuação dos poderes públicos, é a primeira fonte de conhecimento desse sentir.

A queixa, que resulta do impulso do cidadão, implica uma certa formalização desse sentir, pressupondo um exercício de racionalidade que traduz em ato, em um pedido, a manifestação de um sentimento de injustiça.

Este meio, este instrumento, ao dispor do cidadão determina a realização material de operações ou diligências e culmina com uma decisão. E esta decisão pode envolver uma resolução de fundo – resultante as mais das vezes do exercício de um magistério de influência – através da qual o cidadão vê, na medida do possível, satisfeito o seu direito, ou, mesmo quando a solicitação do cidadão se situa fora do patamar das competências legais do Provedor de Justiça, este leva ao seu conhecimento as razões da impossibilidade de intervenção. E deste particular jeito o Provedor de Justiça, ouvindo a voz e acolhendo as preocupações de todos aqueles que a ele recorrem, está, ainda assim, a cumprir o horizonte finalístico de promoção dos direitos fundamentais.

(iii) Perceber por iniciativa própria

Em uma sociedade hipercomplexa, como já o afirmámos, caracterizada por riscos, paradoxos, ambiguidades, polvilhada de assimetrias e, infelizmente, vincada por injustiças, não pode o Provedor de Justiça, porque atento e vígil, deixar de agir quando, apesar do silêncio da queixa ou da lamentação, a crueza da realidade perante ele se revela.

Também neste sentido o Provedor de Justiça não fica imóvel. Age ponderadamente, mas age sempre que se imponha o cumprimento do dever de defesa dos direitos fundamentais dos seus concidadãos, por que é nesta tarefa de servir que se realiza o seu *munus*.

Em todo o tempo, mas com particular relevância em tempos de crise, o Provedor de Justiça assume-se, pela sua ação, como fonte de confiança. Confiança que, em um Estado de Direito Democrático, constitui um valor indispensável por em ela assentar o elo de pertença que une os cidadãos ao Estado. E esse elo estreita-se e solidifica-se pela intervenção do Provedor de Justiça, não estritamente pela natureza que esta figura institucional representa, mas, por sobre tudo, pela dimensão humana que ela envolve.

O Provedor de Justiça tem, por isso, que cumprir, sob pena de recusar a sua natureza, a missão de se constituir como cimento agregador de uma comunidade que, vivendo as tensões dos tempos, tende para a desesperança. E a desesperança é má em si mesma. Por isso, o Provedor, com os meios que lhe são outorgados pela lei, tem de assumir a esperança e dizer que na superação da mais pequena injustiça se acende uma luz de esperança. Sem nunca esmorecer.

A natureza individual deste órgão que conforma a sua veste institucional não é indissociável do ser pessoa que, em cada momento, foi legitimado para assumir o exercício do cargo de Provedor de Justiça. A personalidade deste órgão marca indelevelmente a relação de proximidade com todos e com cada um daqueles que junto dele anseiam a reparação da «sua injustiça».

3. *Novos horizontes da missão do Provedor de Justiça*

À tradicional missão do Provedor de Justiça na reposição da legalidade e reparação da injustiça administrativa lesiva dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos dos cidadãos, acresce uma outra, de maior amplitude, alicerçada na atividade de promoção e de defesa dos direitos humanos.

O Provedor de Justiça português está acreditado, perante as Nações Unidas, com o estatuto «A», querendo isto significar que a atividade que vem desenvolvendo no tocante à monitorização dos direitos humanos está plenamente conforme com os *Princípios de Paris*, consagrados no seio daquela organização internacional que constitui o ponto de viragem na compreensão do Homem com a institucionalização do sistema universal de tutela dos seus direitos.

Nesta dimensão, o Provedor de Justiça é um observador privilegiado, e, ao mesmo tempo, um agente promotor de uma cultura de cidadania responsável, razão pela qual é, nacional e internacionalmente, reconhecido enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos.

A cooperação que por esta via estabelece com instituições nacionais e internacionais cujo escopo social é o da difusão e da tutela dos direitos humanos, permite-lhe ser um ator relevante na concretização de mecanismos e instrumentos que permitam densificar o conteúdo de tais direitos de modo a que possam ser efetivamente vivenciados pelas pessoas. E se é certo que aqueles direitos fundamentais que integram o núcleo essencial da dimensão do *ser* – os chamados direitos de primeira geração – foram reconhecidos e se encontram cristalizados no património das sociedades modernas, também não é menos verdadeiro que os das gerações que se lhes seguiram – os chamados direitos fundamentais de segunda, terceira e já quarta geração – apesar de estarem contemplados em instrumentos jurídicos, são mais vulneráveis ao devir social. Isto é, a densificação das dimensões em que se manifestam comunga da porosidade dos momentos históricos, sobretudo, de momentos de profunda crise económica e financeira como aqueles que vivemos.

De todo o modo, é nosso dever encontrar em estes particulares momentos a força, a tenacidade e a coragem necessárias para os repensar, os afeiçoar, mantendo-os, todavia, no horizonte referencial do Estado.

Eis o desafio que tem vindo a ser colocado ao Provedor de Justiça quando é chamado a intervir na composição de litígios que tocam as dimensões do *ter* e do *estar* socialmente inseridos, para se usar uma terminologia tão cara a uma forma de pensar que, muito embora hoje quase abandonada (mal abandonada), tem ainda um altíssimo valor heurístico.

4. *Breve aproximação à redescoberta da ideia de pacificação*

O Provedor de Justiça, pela natureza das suas atribuições, pelo modo de agir e pela relevância institucional com assento constitucional, não é um mero mediador, no sentido de apenas potenciar a aproximação das partes com interesses conflitantes. Antes, e além do mais, é um interventor, avançando possíveis caminhos de resolução, assumindo-se, ele próprio, como parte em uma relação plurifacetada.

A conflitualidade social que se vai espraçando em um espaço cada mais amplo, em um tempo que se estreita e que dilata o ruído perturbador da paz pública, reclama novas formas de composição dos interesses em jogo. O Provedor de Justiça do século XXI tem de redesenhar o seu papel que já não é o de um simples árbitro que assegura a mera regularidade na aproximação das partes conflitantes, antes devendo assumir-se como fiel do tensor da intersubjetividade relacional que separa as partes, buscando a solução possível e justa.

A teia social que, a dado momento, se rompe e que se estilhaça em pedaços que dilaceram o sentimento de um homem ou de uma mulher, causando-lhes sofrimento, urge ser cerzida para novamente se encontrar e restabelecer o equilíbrio social. É neste fino conserto que se sublima a atividade pacificadora do Provedor de Justiça.

5. Síntese conclusiva

E aqui chegados diremos que a apresentação do presente Relatório, mais do que o cumprimento de um dever estatutariamente consagrado, espelha o gesto singelo de dar a conhecer ao Estado, à comunidade e, de uma forma particular, ao Parlamento todo o trabalho desenvolvido, ao longo do ano de 2013, pelo Provedor de Justiça e por todos os Servidores do Estado que o acompanham, não só na dimensão de atuação tradicional, mas também enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos, com repercussão no âmbito nacional e internacional.

Uma última palavra, envolta em um gesto simultâneo de reconhecimento e de agradecimento institucional, para com o anterior Provedor de Justiça, Senhor Conselheiro Alfredo José de Sousa, pela forma séria, rigorosa e empenhada como desenvolveu o trabalho durante o seu mandato e que, parcialmente, se encontra espelhado no presente Relatório.



Provedor de Justiça e os seus Colaboradores



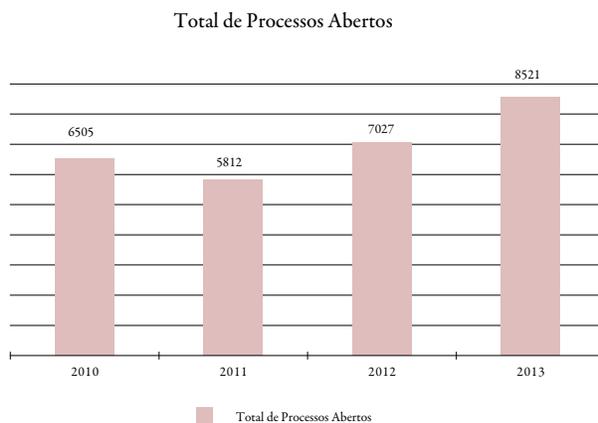


1. A Atividade do Provedor de Justiça na Apreciação das Queixas

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

1.1. Estatísticas: algumas notas

Gráfico I



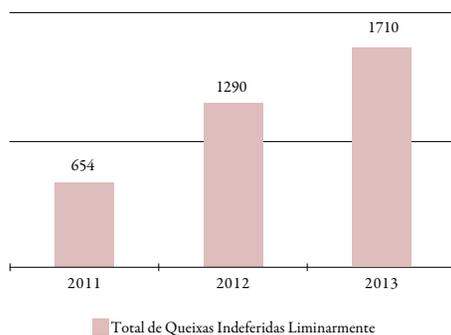
No ano de 2013 foram abertos 8521 processos, o que representa um aumento de 1494 processos em relação ao ano de 2012 (mais 21,2% que neste ano). Refira-se que, do total de processos abertos no ano em análise, 8512 resultaram de queixas apresentadas ao Provedor de Justiça e 9 foram abertos por sua iniciativa.

A presente evolução demonstra que se manteve consistente a tendência de crescimento do número total de processos abertos que se tem verificado desde 2011⁽¹⁾. Saliente-se, aliás, que esta tendência de crescimento é bastante impressionante na medida em que, desde fevereiro de 2011, as queixas arquivadas liminarmente deixaram de originar a abertura de um processo.

(1) Comparando o número de processos abertos em 2013 com o registado em 2011 verifica-se que o crescimento em dois anos é de 46,6%.

Gráfico II

Total de Queixas Indeferidas Liminarmente



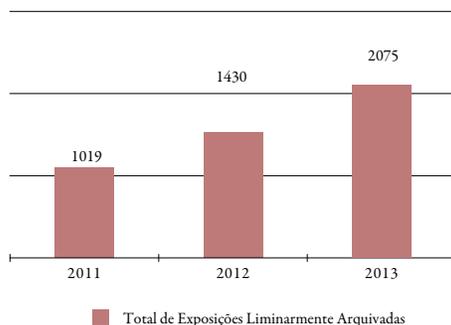
A modificação do critério acima mencionada é tanto mais expressiva quanto se verifica que, no ano a que se refere o presente Relatório, o Provedor de Justiça recebeu 1710 queixas que foram indeferidas liminarmente⁽²⁾.

Também em relação a estas queixas a tendência dos últimos anos tem sido no sentido de um crescimento. Se em 2011 o número de queixas assim qualificáveis foi de 654, já em 2012 registou-se um total de 1290 queixas, assinalando-se no ano de 2013 o número de 1710 queixas.

Comparando com o ano de 2012, verifica-se no ano em análise um aumento de 420 queixas, o que significa um crescimento percentual de 32,5%.

Gráfico III

Total de Exposições Liminarmente Arquivadas

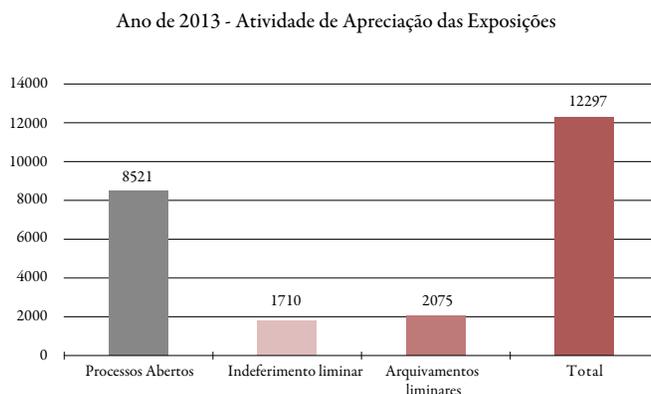


(2) A título exemplificativo, entre outros fundamentos, as queixas são indeferidas liminarmente quando versem sobre assunto que esteja fora do âmbito de competência do Provedor de Justiça, quando seja prematura a sua intervenção por falta de intervenção prévia da entidade administrativa competente com poderes hierárquicos, de supervisão ou de controlo interno sobre a entidade visada, se a queixa visar matéria envolvida por iniciativa legislativa que esteja a seguir a sua normal tramitação ou a questão apresentada ao Provedor de Justiça esteja sujeita a apreciação judicial pendente ou com decisão já transitada.

No que diz respeito às comunicações qualificadas como exposições⁽³⁾, em 2013 foram recebidas pelo Provedor de Justiça o número de 2075. Sendo de assinalar que, quanto às exposições, existe também uma tendência de crescimento, porquanto, em 2011 foram recebidas 1019 e em 2012 esse número foi de 1430.

Em comparação com os dados de 2012, as exposições apresentadas no ano em análise registaram um aumento de 645 queixas (o que em termos percentuais se traduz em um crescimento de 45,1%).

Gráfico IV



Em síntese conclusiva, importa agora retirar dos dados fornecidos a expressão absoluta do número que materializa o total de processos abertos, de indeferimentos liminares das queixas e de arquivamentos liminares das exposições ocorridas no ano de 2013. Neste ano, esse número total foi de 12 297.

Sublinhe-se que, tal como resulta da análise efetuada *infra* no Quadro 1 do presente Relatório descritivo do número de queixosos, o número 12 297 não traduz a real quantidade de situações em que o cidadão se dirigiu ao Provedor de Justiça dando a conhecer uma ocorrência ou um facto que considera injusto ou ilegal⁽⁴⁾, espelhando tão-só a função do exercício público do Provedor de Justiça na sua atividade tradicional de apreciação das queixas.

Quadro 1

Número de Queixosos

Pessoas singulares	17 687
Pessoas coletivas	432
Total de queixosos	18 119

(3) São entendidas como exposições, as comunicações que, pelo seu carácter anónimo ou genérico, não motivam intervenção específica do Provedor de Justiça, sendo liminarmente arquivadas. A título exemplificativo, as exposições que se limitam a dar conhecimento ao Provedor de Justiça de um facto ou situação sem pretensão de qualquer intervenção, ou as exposições que não concretizam factos ou situações que contendam com direitos e interesses legalmente protegidos ou configurem simples pedidos de informação sem ligação a uma situação concreta, nem interesse geral.

(4) Isto porque, várias queixas apresentadas ao Provedor de Justiça podem originar a abertura de um único processo que incorporará todas essas pretensões. Atente-se nos exemplos concretos referidos *infra* no Quadro 1.

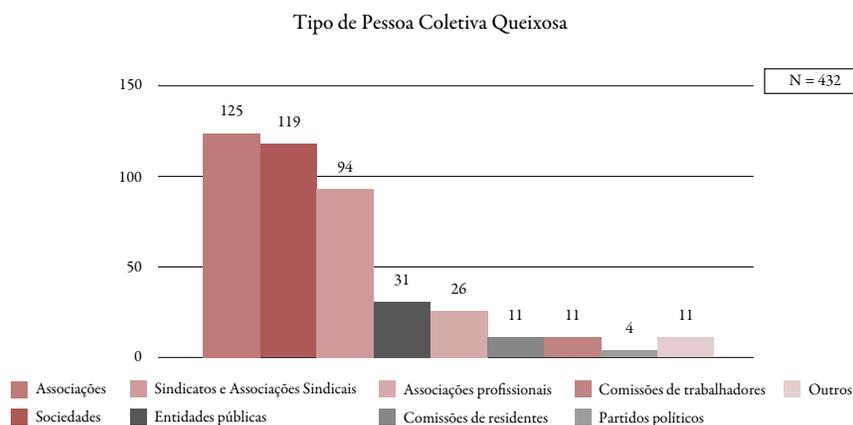
Em 2013, e em comparação com o número de queixosos verificado no ano de 2012, registou-se uma diminuição do número total de queixosos de 27 218⁽⁵⁾ para 18 119. De notar, contudo, que este último valor foi superior ao total de queixosos de 2011, que se fixara em 7753.

Essa tendência de diminuição mantém-se quando analisada individualmente a natureza dos queixosos. No que respeita às pessoas singulares, a diminuição em relação a 2012 foi de 26 745 para 17 687. Quanto aos queixosos com natureza de pessoa coletiva, a descida foi menos acentuada, passando de 473 queixas em 2012 para 432 queixas em 2013.

Salienta-se que o número total de queixosos (18 119) não coincide com o número total de processos abertos, de indeferimentos liminares de queixas e de arquivamentos liminares de exposições (12 297), porquanto muitas das queixas, por tratarem de temáticas relativas a pretensões e assuntos idênticos, são incorporadas num único processo. Situação que pode ser exemplificada, *v.g.*, pelas seguintes queixas: as 5420 queixas apresentadas a propósito da realização da prova de avaliação de docentes que foram incorporadas em 19 processos; bem como, a incorporação num único processo das 50 queixas dos pensionistas do Centro Nacional de Pensões relativas à ausência de esclarecimentos sobre as alterações dos montantes das respetivas pensões.

Importa ainda sublinhar que em 2013 verificou-se, e apenas pela segunda vez, uma maior proporção de queixosos do género feminino (57%). Observou-se igualmente que, em ambas as situações, tratou-se de anos com um número elevado de queixas apresentadas por trabalhadores em funções públicas, designadamente docentes, o que julgamos ter auxiliado a maior representação do género feminino. Evidencia-se também que, ao contrário do que sucedeu na totalidade das queixas, o género predominante no universo de respostas ao questionário, que se analisará *infra*, foi o masculino (65%).

Gráfico V



No que respeita à tipologia de pessoas coletivas que apresentaram queixa ao Provedor de Justiça – apesar de em valor absoluto o número de queixosos com natureza de pessoa coletiva ter descido de 473 para 432 (o que em termos percentuais se traduz numa diminuição de 8,6%) – verificou-se, em comparação com o ano de 2012, um aumento das queixas que foram apresentadas por sociedades comerciais, por sindicatos, por entidades públicas e por associações profissionais.

(5) De acordo com o Relatório à Assembleia da República de 2012, este aumento deveu-se à concentração de muitos milhares de queixas referentes a questões relativas ao Orçamento de Estado para 2012 no tocante à suspensão do pagamento dos subsídios de Natal e de férias.

No caso das sociedades comerciais de 109 processos para 119 (9,1%); dos sindicatos de 86 processos para 94 (9,3%); das entidades públicas de 21 processos para 31 (47,6%) e das associações profissionais de 18 processos para 26 (44,4%). Destaca-se ainda a descida do número de queixas apresentadas por associações que diminuíram de 175 processos para 125 (28,5%).

Quadro 2

Número de Processos Abertos	
Por queixa escrita	2433
Por queixa verbal ou presencial	625
Por queixa por via eletrónica	5454
Por iniciativa do Provedor de Justiça	9
Total de processos abertos	8521

A via eletrónica para apresentação de queixa representa o meio mais escolhido pelos cidadãos para se dirigirem ao Provedor de Justiça. Desde 2011, tem-se assistido a um aumento do número de processos abertos em que as queixas são apresentadas por via eletrónica. Neste ano, dos 5812 processos abertos 2824 das queixas foram recebidas por aquele meio. No ano de 2012, as queixas por via eletrónica que originaram a abertura de um processo fixaram-se em 4162, em um universo de 7027 processos abertos. Já em 2013, dos 8521 processos abertos, o número foi de 5454. Sublinha-se então que 64% das queixas que originaram a abertura de um processo foram apresentadas por via eletrónica.

A proporção de queixas apresentadas presencialmente e por escrito manteve-se idêntica à do ano de 2012.

Quadro 3

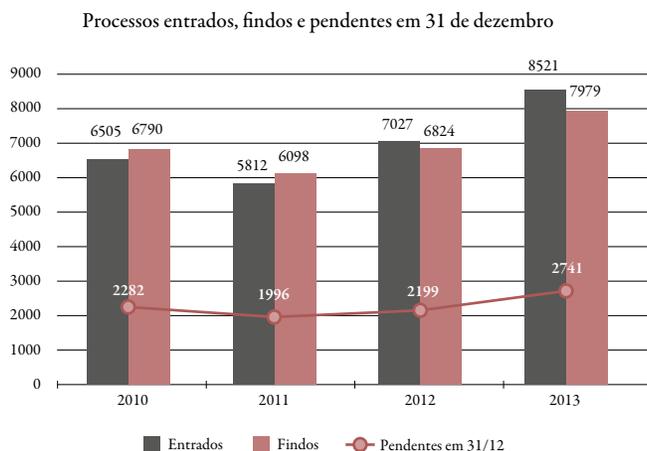
Número de Processos Arquivados	
Processos que transitaram de 2009	2
Processos que transitaram de 2010	10
Processos que transitaram de 2011	169
Processos que transitaram de 2012	1749
Soma dos processos anteriores a 2013	1930
Processos abertos em 2013	6049
Total de processos arquivados	7979

Quadro 4

Número de Processos Pendentes em 31 de dezembro

Processos transitados de 2011	18
Processos transitados de 2012	251
Soma dos processos anteriores a 2013	269
Processos abertos em 2013	2472
Total de processos pendentes	2741

Gráfico VI



O número de processos arquivados subiu 16,9% em relação a 2012 e 30,8% se considerarmos o ano de 2011. Todavia, embora no ano de 2013 se tenha verificado uma subida do número de processos arquivados (7979), não foi possível anular o crescimento de processos abertos e, por conseguinte, o ano em análise terminou com uma subida do número de processos pendentes no final do ano (2741 processos).

Quadro 5

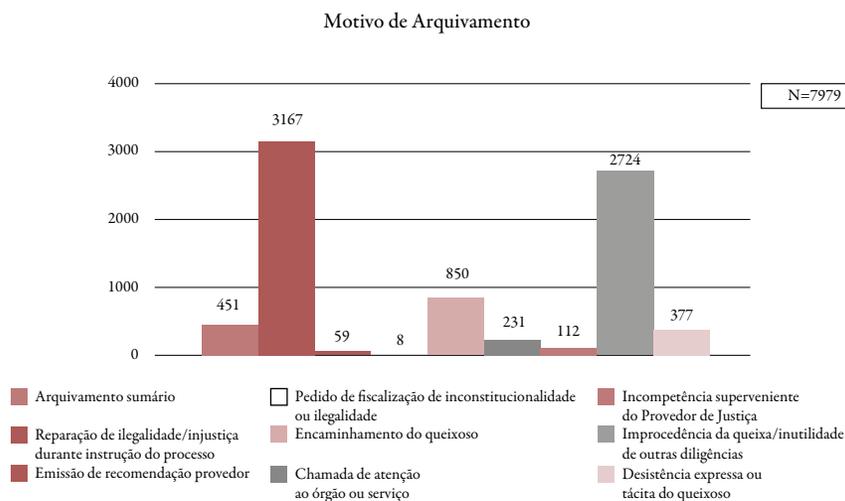
Resumo do Movimento de Processos

Total de processos transitados de 2012	2199
Total de processos entrados	8521
Total de processos arquivados	7979
Processos entrados e arquivados em 2013	6049*
Processos pendentes em 31 de dezembro	2741

*Representando 71,0 % do total de processos abertos

Manteve-se, em valor sensivelmente idêntico, a proporção do número de processos entrados e arquivados no mesmo ano civil, com natural subida em número absoluto de 5027 para 6049 processos.

Gráfico VII



Os arquivamentos tiveram um aumento absoluto em relação aos números fixados em 2012 de 6824 para 7979.

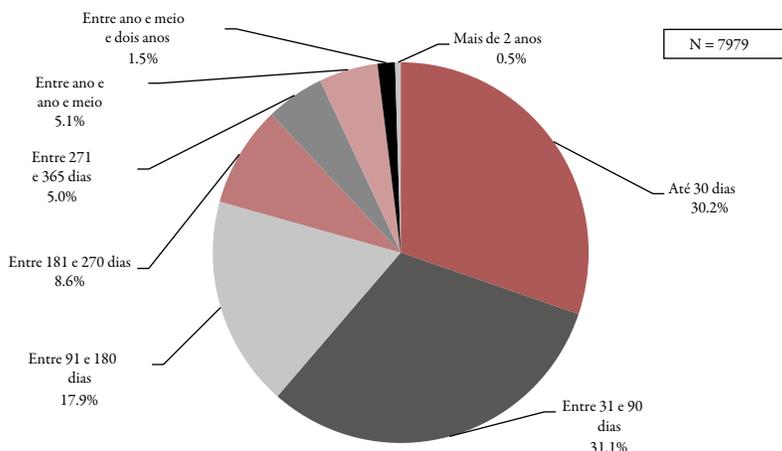
Importa sublinhar que, no universo de 7979 processos arquivados, em 3167 processos concordou-se pelo menos parcialmente com a queixa apresentada, ou foi conseguida uma solução justa e conforme ao pretendido pelo queixoso ainda durante a instrução do processo (correspondendo a 39,6% do total de processos arquivados). Já em 2724 processos, as queixas foram consideradas improcedentes (porque não se alcançou solução adequada ou por impossibilidade desta) ou considerou-se inútil o prosseguimento de outras diligências (o que corresponde a 34,1% do total de processos arquivados).

Nos outros casos, em que não foi possível reparar a ilegalidade ou injustiça, o Provedor de Justiça, consoante as situações, dirigiu chamadas de atenção aos órgãos ou serviços competentes (231 processos), formulou recomendações (25 recomendações), encaminhou o queixoso para outras entidades e meios (850 processos) ou suscitou a intervenção do Tribunal Constitucional (1 pedido).

Importa esclarecer, para uma melhor compreensão dos dados apresentados no gráfico, que uma recomendação ou um pedido de fiscalização da constitucionalidade, com frequência, congrega o objeto de vários processos. Por esta razão, o número de processos concluídos com base nestes dois motivos é superior ao número de recomendações emitidas ou pedidos de fiscalização da constitucionalidade solicitados pelo Provedor de Justiça.

Gráfico VIII

Duração dos Processos Arquivados em 2013



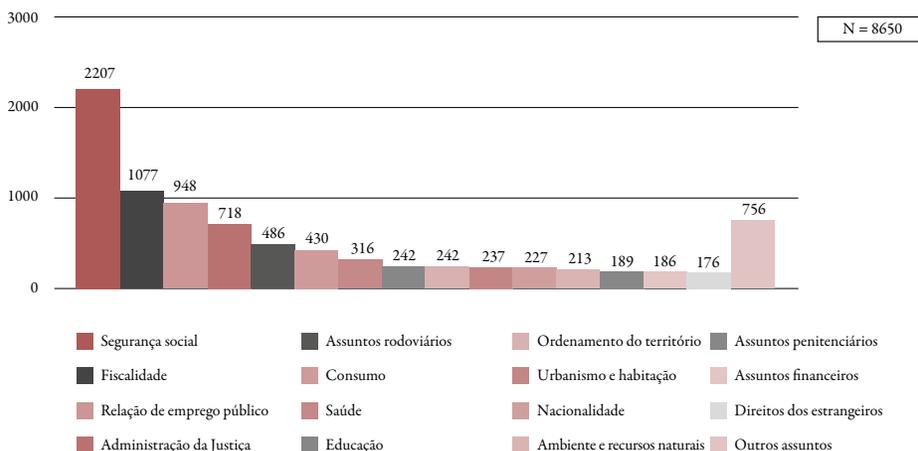
Em termos gerais, manteve-se o padrão de duração dos processos arquivados em 2012.

No ano em análise, 30,2% dos processos foram arquivados no primeiro mês (2413 processos), 61,3% nos primeiros três meses (4898 processos) e 79,2% nos primeiros seis meses (6329 processos). Avaliando todo o ano de 2013, a proporção de processos arquivados antes de decorrido um ano sobre a sua abertura manteve-se idêntica à do ano anterior, com uma subida de dois pontos percentuais, registando um valor de 92,8%.

Sublinha-se, agora em uma outra dimensão que, desde 2011, não são contabilizadas para efeitos de processos arquivados as queixas indeferidas liminarmente.

Gráfico IX

Assuntos



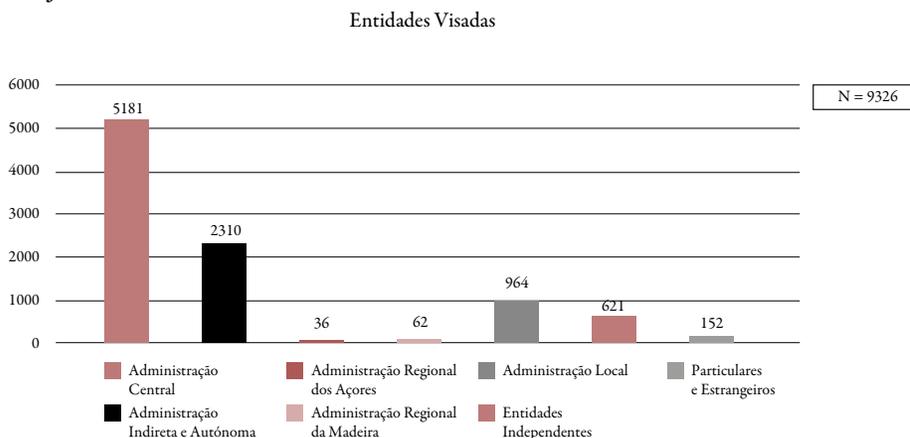
Repartindo os processos por matérias, verifica-se que as quatro temáticas mais tratadas em 2013 – que representaram 4950 processos do universo de 8650 (correspondendo em termos percentuais a 57,2% do total desse universo) – foram as questões de Segurança Social, de Fiscalidade, de Emprego Público e de Administração da Justiça.

Comparando com o ano de 2012, registou-se uma ligeira alteração na distribuição das categorias mais tratadas, tendo os processos que analisam questões de Fiscalidade ultrapassado os processos que tratam de temáticas sobre Emprego Público. Salienta-se que, nas quatro categorias referidas, verificou-se um crescimento em relação ao ano anterior nas questões de Segurança Social de 1715 para 2207 (mais 1,6%) e nas em matérias de Fiscalidade de 654 para 1077 (mais 3,3%).

As restantes matérias mantiveram, em termos gerais, a proporção registada no ano anterior. Destaca-se apenas a diminuição do número processos referentes à matéria de Direitos dos Estrangeiros, que passou de 293 para 176 (menos dois pontos percentuais) e o aumento do número de processos sobre Assuntos Rodoviários, que passou de 283 para 486 processos (mais 1,7%).

Esclarece-se que o universo considerado pelo presente gráfico é o dos assuntos em causa nos processos. Isto implica que, por vezes, possa suceder que um só processo incida sobre mais do que um assunto. Assim se explica, pois, que o número de assuntos seja superior ao número de processos abertos.

Gráfico X



Reitera-se a advertência acima explicitada segundo a qual várias entidades podem ser visadas em um só processo, razão que justifica que o universo considerado no presente gráfico seja superior ao número de processos abertos.

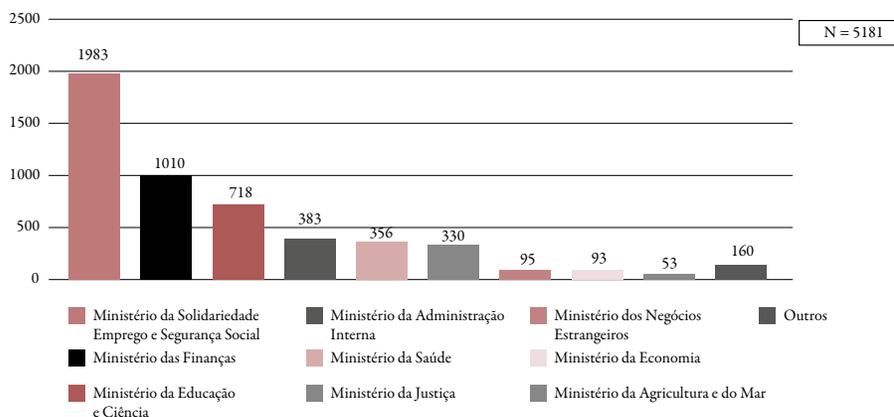
Os processos em que a Administração Central é a entidade visada aumentaram de 3895 processos, em 2012, para 5181 processos em 2013 (o que resulta num aumento percentual de 4,3%). Saliente-se, ainda, que os 5181 processos representam 55,5% do número total de processos.

Em comparação com os dados relativos a 2012, refira-se também que, apesar de ter aumentado em número absoluto, verificou-se uma descida percentual na Administração Indireta e Autónoma, de 2,5%, e na Administração Local, de 1,9%.

No que respeita à Região Autónoma dos Açores, sublinha-se a diminuição do número de processos de 66 em 2012 para 36 em 2013.

Gráfico XI

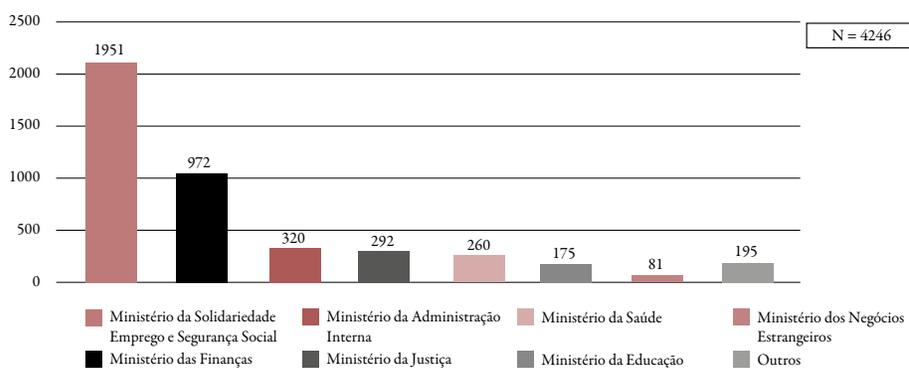
Distribuição das Queixas por Ministérios



Optando-se agora pela imputação dos processos à orgânica governamental existente em 31 de dezembro, assinala-se que a posição relativa dos vários ministérios segue a ordenação verificada nos últimos anos, com primazia para o Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, para o Ministério das Finanças e para o Ministério da Educação e Ciência. Nota apenas para a mudança de posições na ordenação do Ministério da Saúde e do Ministério dos Negócios Estrangeiros, como reflexo da subida do número de processos em matéria de Saúde e decréscimo dos que visam os serviços consulares.

Gráfico XII

Distribuição das Queixas por Ministério
(excluindo as questões sobre relação de emprego público)



Excluindo da distribuição de processos por ministério as queixas apresentadas pelos trabalhadores no âmbito das relações laborais, verifica-se a importância do peso desta matéria no número total de processos que visam ministérios como o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação e Ciência. Em especial, quanto a

este último Ministério porquanto a sua posição relativa na ordenação mencionada é alterada de forma significativa. Persiste a evolução evidenciada no Relatório respeitante a 2012, sendo o peso das queixas em matéria laboral de 27% no caso do Ministério da Saúde e de 76% no caso do Ministério da Educação e Ciência.

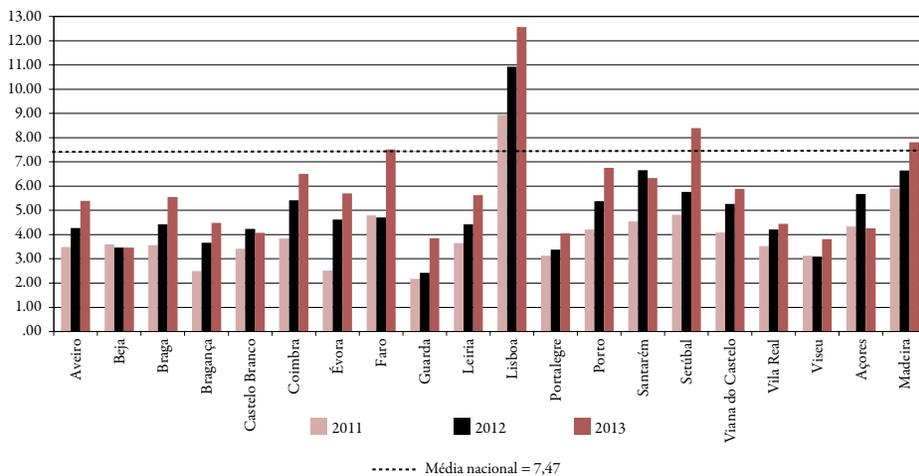


Analisando agora os municípios enquanto entidade visada nos processos, verifica-se que onze municípios concentram um terço do total de processos a respeito de ações ou omissões relevantes no desempenho das suas funções.

Assim, em 2013, os municípios mais visados foram os municípios de Lisboa (96 processos), do Porto (23 processos), do Funchal (20 processos), de Santa Maria da Feira (17 processos), de Cascais (16 processos, apesar de ter registado uma diminuição significativa em relação a 2012), de Sintra (16 processos), de Almada (15 processos), de Odivelas (15 processos), de Braga (14 processos), de Loures (14 processos) e de Coimbra (13 processos). Salienta-se o aumento do número de processos que visaram os municípios do Porto, do Funchal e de Santa Maria da Feira e a diminuição do número de processos no que respeita ao município da Amadora.

Gráfico XIII

Queixas por 10 000 habitantes: distritos e Regiões Autónomas



Quadro 6

Queixas em função da população – Os cinco maiores valores

	2009	2010	2011	2012	2013
1.º	Lisboa	Lisboa	Lisboa	Lisboa	Lisboa
2.º	Madeira	Madeira	Madeira	Santarém	Setúbal
3.º	Santarém	Açores	Setúbal	Madeira	Madeira
4.º	Setúbal	Setúbal	Faro	Setúbal	Faro
5.º	Faro	Faro	Santarém	Açores	Porto

Observando a proporção entre o número de queixas recebidas e a população residente em cada distrito ou Região Autónoma, com base nos *Census* 2011, encontra-se uma média nacional de 7,47 queixas por dez mil habitantes.

Verifica-se que, em 2013, o distrito de Lisboa mantém-se na primeira posição, seguido do distrito de Setúbal, da Região Autónoma da Madeira, do distrito de Faro e do distrito do Porto. Sublinhe-se que, em comparação com o ano de 2012, o distrito de Setúbal passou da quarta para a segunda posição e entraram na lista dos cinco maiores valores os distritos de Faro e do Porto.

Por sua vez, em 2013, os cinco distritos com valores mais baixos foram, por ordem decrescente, os distritos de Castelo Branco, de Portalegre, da Guarda, de Viseu e de Beja. Com percentagens de crescimento do número de processos em proporção mais significativa do que a média nacional, encontramos os distritos de Faro, da Guarda e de Setúbal (com valores de 60%, de 59% e de 46%, respetivamente).

Verifica-se ainda que apenas três circunscrições apresentaram um decréscimo, sendo elas os distritos de Castelo Branco (-4%), Santarém (-5%) e, muito especialmente, a Região Autónoma dos Açores (-25%).

Refira-se também que o número de queixas oriundas do estrangeiro continuou a decrescer. Sendo de notar o aumento de situações de proveniência geográfica desconhecida, o que poderá estar relacionado com o referido aumento da apresentação das queixas por via eletrónica.



Em jeito de conclusão, importa mencionar e analisar os dados recolhidos pelo questionário que é enviado aos queixosos após a abertura de processo. Saliente-se, todavia, que o preenchimento do questionário é facultativo, pelo que os dados *infra* devem ser interpretados e analisados tendo sempre em consideração essa premissa⁽⁶⁾. Embora, em 2013, se tenha registado um aumento na proporção de respostas ao questionário em cerca de 40%.

Resulta dos dados obtidos que, ao contrário do que sucedeu na totalidade das queixas, o género predominante no universo de respostas foi o masculino (65%). Mantendo-se a referência de menor colaboração por parte das pessoas coletivas no preenchimento do questionário.

Verificou-se ainda um aumento da proporção de queixosos respondentes que dirigiu pela primeira vez uma queixa ao Provedor de Justiça (78% em 2013). Sendo de sublinhar que, de entre os 22% de queixosos

(6) Sublinhe-se também que, por vezes, o questionário não pode ser remetido a todos os queixosos. Atente-se, por exemplo, o caso de uma queixa que é apresentada coletivamente, em abaixo-assinado, com a indicação apenas de um único endereço ou contacto.

respondentes que declararam já ter dirigido queixa ao Provedor, 38% fizeram-no pela segunda vez; 52% já o havia feito anteriormente entre duas e cinco vezes e os restantes 10% fê-lo em mais do que cinco ocasiões.

Tomando apenas o universo de respostas como representativo do total de queixosos, assinala-se um aumento significativo da idade média em relação aos anos anteriores, provavelmente devido ao aumento de processos em matéria de Segurança Social (pensões).

Considerando então a distribuição etária, destaca-se que subiu em um terço a proporção das respostas recebidas por queixosos que declararam ter mais de 65 anos (19% no ano em apreço). Caso se tome como limiar inicial a idade de 60 anos, encontram-se nesse intervalo 36% das respostas. Conclui-se ter diminuído o peso relativo dos escalões etários mais baixos, assinalando-se ainda a manutenção, quando considerado o valor absoluto, do número de respostas com indicação de idade inferior a 29 anos (registaram-se quatro casos com idade inferior a 18 anos).

Quanto às habilitações académicas, 41% das respostas assinalava pelo menos a frequência do ensino superior, sendo este valor mais baixo do que em anos anteriores. Por sua vez, aumentaram as respostas dos queixosos que indicaram o grau académico de doutor. Aumentou também, ainda que de forma ligeira, a percentagem dos queixosos que detém mais do que o primeiro ciclo do ensino básico.

Em termos socioprofissionais, verifica-se a manutenção do aumento do número de respondentes em situação de desemprego (17% em 2013). Assinala-se ainda um aumento similar, tanto absoluto como relativo, de quem se encontra na situação de reformado ou aposentado.

1.2. Defesa e Promoção dos Direitos Fundamentais

1.2.1. Direitos ambientais, urbanísticos e culturais

Incumbido pelos constituintes de 1976 de defender os cidadãos contra o exercício indevido do poder, o Provedor de Justiça é chamado, cada vez mais, a intervir em situações de omissão das autoridades públicas persuadindo-as a exercerem esse poder nas formas tradicionalmente mais intrusivas. O que à primeira vista pode parecer uma contradição, desvanece-se ao dar-mos conta de que a aplicação de sanções, o uso de medidas compulsórias, como as intimações, e, até mesmo, o emprego de meios coativos, constituem providências que sustentam o primado da lei, ao mesmo tempo que protegem os direitos e os interesses à sua guarda. É o vizinho que vê erguer-se um novo edifício que o priva de luz solar e de arejamento e não encontra uma resposta adequada na câmara municipal. São os moradores privados do sono pelo ruído de um bar e dos clientes que estendem o convívio, pela madrugada fora, em ruas estreitas onde tudo se ouve. É o pequeno agricultor que, depois de ter concluído a limpeza florestal do seu terreno se vê ameaçado pelo material combustível no prédio ao lado, cujo dono ignora olímpicamente o cumprimento do seu dever. São os jovens de uma associação local inconformados com a degradação de um pelourinho ou com o abate de carvalhos centenários.

Nada impede que muitos destes litígios sejam dirimidos por aplicação de normas de direito privado e por recurso aos tribunais comuns. Os direitos de personalidade e as normas atinentes às relações jurídicas reais facultam preciosos instrumentos de defesa. No entanto, há uma face pública dos mesmos bens jurídicos que se espraia pelas atribuições da administração pública, recuperando a sua mais ancestral incumbência: a polícia administrativa. E, por conseguinte, antes de intentar uma ação contra os vizinhos, o cidadão procura saber se alguma norma de direito público lhe permite socorrer-se dos órgãos e serviços da administração pública, inscrevendo-os numa relação poligonal que é pouco comum em outros ramos do direito público.

O Provedor de Justiça, por seu turno, conquanto incumbido de fiscalizar a atividade dos poderes públicos, depara-se com fronteiras mais amplas. Exige-se-lhe um laborioso discernimento entre o que pertence à esfera do privado, ao encaminhar um queixoso para os tribunais comuns ou para os julgados de paz, e aquilo que verdadeiramente releva para a ordem pública ambiental ou urbanística, antes de iniciar as pertinentes averiguações junto da complexa rede dos órgãos municipais e dos serviços desconcentrados do Estado e dos seus institutos públicos.

Reconheçamos que, por regra, o autor da queixa é bastante judicioso na tarefa de invocar uma norma que, mais ou menos de forma reflexa, protege o seu interesse e constitui os poderes administrativos num dever de agir.

O assumir dos recursos naturais, da ordem do território, e do património histórico e artístico como bens de valor público, tendência que se afirmou nos finais do século XIX, combinar-se-ia na segunda metade do século XX com a *inventio* jurídica para estabelecer um nexos subjetivo com todos e com cada um dos cidadãos.

O Estatuto do Provedor de Justiça, ao investi-lo na especial incumbência de defender os interesses difusos (alínea e), do n.º 1, do artigo 20.º), passou a confiar-lhe um cuidado intemporal: contribuir para que às novas gerações seja feita a justiça de fruírem o legado da cultura e da natureza, poupados à vertigem do lucro e à fugacidade do presente.

Julgar-se-ia, porventura, que num ano marcado indelevelmente por questões sociais, esses mesmos bens e a sua proteção deixassem indiferença nos cidadãos e nas associações cívicas. Felizmente, não foi assim. Isto, apesar de as muitas queixas urbanísticas e ambientais refletirem o sentir coletivo de algum desamparo em face de condições sociais adversas e os constrangimentos impostos à atividade administrativa. Confirma-se que a ordenação sistemática do direito a um ambiente sadio (artigo 66.º da CRP) e dos direitos fundamentais à habitação e a um urbanismo de qualidade (artigo 65.º da CRP) entre os direitos económicos, sociais e culturais tem toda a razão de ser. Direitos que têm de ser considerados de forma necessária em face a matérias tão distintas como a atualização das rendas, as novas condições de despejo e as necessidades de alojamento, as obras inacabadas e a caducidade das licenças municipais, a redução da iluminação pública em estradas e caminhos e no interior de povoações, os encargos significativos com a ligação às redes públicas de abastecimento de água e de saneamento básico, a multiplicação de novas taxas e emolumentos municipais, a suspensão de participações em programas de conservação, beneficiação e reabilitação urbana, a debilitação de muitos serviços desconcentrados do Estado nas suas tarefas de polícia administrativa, a progressiva afirmação de agentes empresariais privados investidos de poderes públicos, com quebra das garantias construídas pelo direito administrativo.

Duas das recomendações com maior eco na opinião pública respeitaram justamente a encargos que se concluiu serem indevidamente impostos e que os tempos de recessão fizeram pesar mais severamente nos cidadãos. Em primeiro lugar, a Recomendação n.º 8/B/2013, de 9 de julho⁽⁷⁾, dirigida ao Secretário de Estado da Cultura. Apreciara-se nova queixa contra a liquidação de remunerações por representantes das entidades de gestão coletiva de direitos de autor aos proprietários de estabelecimentos de restauração e bebidas, por conservarem em uso aparelhos de rádio ou de televisão. Acrescia porém um facto novo com maior peso. Estes representantes faziam-se acompanhar por militares da Guarda Nacional Republicana, pois estava indiciada a prática do crime público de usurpação de obra protegida por direito de autor (artigo 195.º do Código dos Direitos de Autor e Direitos Conexos).

Embora tenha sido formulada uma recomendação há onze anos⁽⁸⁾, com vista à edição de uma norma interpretativa que temperasse o excesso, nenhuma das sucessivas alterações ao Código introduziu um elemento que refletisse um critério de razoabilidade que ficasse tipificado no tipo criminal. Tão-pouco se fizera tornar

(7) Processo R-871/10. Ver texto a pp. 57 do Anexo Documental.

(8) Recomendação n.º 4/B/2002, de 30 de setembro. Texto integral da recomendação em: <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idc=1088>

claro que a simples receção de programas televisivos ou radiofónicos em estabelecimentos de restauração e bebidas já pressupõe a remuneração prestada aos autores pelas estações de radiodifusão e de televisão.

E, como subsistisse há perto de 20 anos uma porfiada oposição de julgados entre as diferentes Relações acerca do conceito de utilização de obra, era tempo de o legislador tomar em conta a necessidade de levar a cabo os meios de uniformização jurisprudencial. A ordem jurídica continuava a manifestar, neste ponto, uma inadmissível incerteza, imprópria de um Estado de Direito. De resto, atualmente, a exibição de programas radiofónicos ou televisivos, embora possa, em alguns casos, incrementar o aviamento, nem sequer é determinante para o lucro dos estabelecimentos de restauração e bebidas, como o terão sido outrora.

Na recomendação, apontava-se, ainda, que a norma criminal, tal como se encontra prevista, chega a determinar uma espécie de prisão por dívidas, proscrita pelo artigo 1.º do 11.º Protocolo Adicional à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, de 5 de maio de 1950 (Conselho da Europa), na redação que outorgou ao 4º Protocolo Adicional, de 16 de setembro de 1963. A diligência acompanhada por militar da GNR mostrava-se, ao fim, um meio tão ou mais expedito para cobrar as receitas dos autores do que a execução fiscal para cobrança de receitas públicas. Por conseguinte, recomendava-se a descriminalização da conduta, pelo menos, quando os aparelhos de difusão não dispusessem de equipamentos que ampliassem a imagem ou o som, fazendo do lugar aberto ao público um pequeno recinto.

O Secretário de Estado da Cultura não acolheu a Recomendação formulada e a pronúncia dessa Secretaria de Estado deixou praticamente à margem o ponto essencial: a natureza penal. Todavia, a uniformização de jurisprudência chegaria, por fim, a bom porto. Em 13 de novembro de 2013, a Secção Penal do Supremo Tribunal de Justiça acordava, em plenário e por unanimidade, julgar a conduta descrita como estando de fora do tipo criminal da usurpação, mesmo quando no estabelecimento sejam usados equipamentos de ampliação do som ou da imagem⁽⁹⁾.

Também de encargos indevidos e cobrados coercivamente se cuidou na Recomendação n.º 16/A/2013, de 19 de agosto⁽¹⁰⁾, formulada à EP – Estradas de Portugal, SA. Não se tratou de reiterar a Recomendação n.º 5/A/2012, de 10 de maio⁽¹¹⁾, contanto que os seus argumentos tivessem ficado reforçados por nova orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Administrativo, a partir do Acórdão da 2.ª Secção, de 26/6/2013⁽¹²⁾, cuja motivação se faz expressa menção ao entendimento do Provedor de Justiça. Trilhou-se, contudo, uma outra linha argumentativa. Se a concessionária afirmava perentoriamente que era seu o poder de licenciar mensagens publicitárias nas imediações das estradas nacionais e de liquidar anualmente uma taxa calculada sobre a superfície do objeto, mau grado a omissão de norma expressa no contrato de concessão, havia então que levar até às últimas consequências esta conclusão. E isso importava dissociar completamente a licença da concessionária da licença municipal (e dissociar ambas as taxas e os respetivos factos tributários). A ser assim, nenhum motivo subsistia para obrigar ao pagamento anual da taxa (ao contrário da taxa municipal). Nem poderia mais liquidar-se no interior de aglomerados urbanos, quando afixada a publicidade em edificação já existente e circunscrita a mensagem publicitária à identificação do estabelecimento ou de um produto nele servido.

Apesar da complexidade do quadro normativo aplicável, o ponto estava em confinar a intervenção da EP – Estradas de Portugal, SA ao Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, e demonstrar como, até então, se empregara uma duplicidade de critérios pouco curial.

A EP – Estradas de Portugal, SA aquiesceu em que, uma vez deferida pelos seus órgãos a licença para afixar ou inscrever publicidade nas imediações de uma estrada nacional (onde não seja proibida pelo Decreto-Lei n.º 105/98, de 24 de abril, essa afixação ou inscrição), deixará de se impor a renovação anual. Tendo

(9) Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 15/2013, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 243, 16 de dezembro de 2013. Texto integral em: <http://dre.pt/pdf/isdip/2013/12/24300/0682106828.pdf>

(10) Processos: Q-2831/12; Q-3283/12; Q-3697/12; Q-6086/12; Q-3422/13. Ver texto a pp. 31 do Anexo Documental.

(11) Processo R-5997/10.

(12) <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbb22e1bb1e680256f8e003ea931/f38a09da1dbac0c880257bc500414cea?OpenDocument>

igualmente revisto o seu entendimento a respeito dos suportes publicitários junto aos troços de estradas nacionais que atravessam aglomerados urbanos. A faixa da sua jurisdição, para este efeito, alcança 100 metros para além da zona *non aedificandi*. Sem esta zona *non aedificandi* no interior das povoações, seria irrazoável insistir na jurisdição de 100 metros para além da mesma.

A multiplicação das taxas e de outros tributos criados à margem do poder legislativo pode chegar a comprometer direitos, liberdades e garantias. A estipulação de uma taxa pelo Município de Santa Maria da Feira sobre a apresentação de queixas e reclamações – exercício de verdadeiros direitos políticos (n.º 1, do artigo 52.º da Constituição) – quando estivessem em causa obras ou outras operações urbanísticas, levou o Provedor de Justiça a formular a Recomendação n.º 3/B/2013, de 3 de maio⁽¹³⁾. Esta Recomendação encontra-se acatada, após alteração regulamentar aprovada pela Assembleia Municipal de Santa Maria da Feira. Também o Município de Matosinhos reconheceu a impropriedade de uma taxa que fora lançada sobre a simples apreciação de requerimentos, modificando o Regulamento de Taxas e Outras Receitas Municipais.

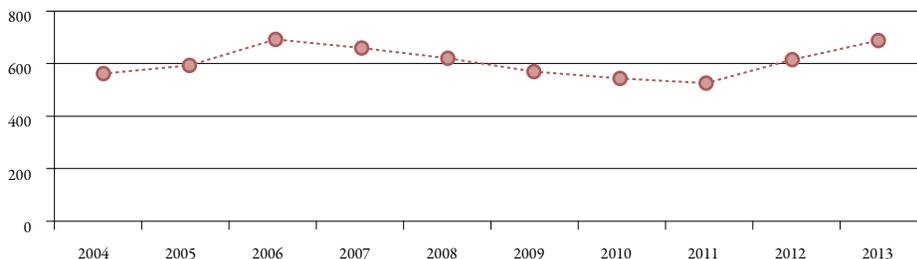
Por sua vez, a Câmara Municipal de Leiria admitiu eliminar uma taxa que tinha como pressuposto atos administrativos prévios à plantação florestal (por hectare ou sua fração), mas que a lei não estipulava. Mais aceitou restituir as quantias pagas indevidamente.

Embora a conjuntura económica tenha determinado um abrandamento dos projetos de grandes obras públicas, sua localização e avaliação ambiental, o que vem a par com alguma diminuição das queixas relativas a expropriações por utilidade pública, o certo é que, na generalidade, o número de queixas destes setores aumentou para o valor mais alto dos últimos dez anos.

Esta tendência permite indiciar que a conservação dos bens ambientais e culturais e a preservação da ordem pública da cidade e do território, em geral, encontram-se assimilados como interesses e preocupações fundamentais na comunidade. Os portugueses e os estrangeiros que conosco partilham cidades, praias, paisagens e monumentos dão hoje por assente a necessidade coletiva de um Estado conservador, não apenas em ordem à identidade de um povo, mas também como condição para novos paradigmas de progresso e de crescimento.

Gráfico XIV

Varição anual - queixas ambientais, urbanísticas, de ordenamento do território e cultura



(13) Processo Q-1573/12. Ver texto a pp. 47 do Anexo Documental.

Apesar do acréscimo no número de queixas, não apenas a pendência se conteve em 375 processos, no termo de 2013, como destes, apenas 8,5% respeitavam a queixas apresentadas há mais de um ano. A atividade do Provedor de Justiça, por entre a quase inextrincável rede de órgãos e serviços, públicos e privados, centrais e locais que se encontram incumbidos da administração ambiental, urbanística e cultural, tem vindo a conhecer menos obstáculos. Sem dúvida, um melhor conhecimento da ação deste órgão do Estado por parte dos serviços públicos tem vindo a proporcionar uma colaboração de melhor qualidade.

Principalmente visadas nas queixas admitidas em 2013, foram a Câmara Municipal de Lisboa (83), as concessionárias EP – Estradas de Portugal, SA (18), a EDP, Distribuição, SA (14) e a PT Comunicações, SA (11).

A Câmara Municipal de Santa Maria da Feira justificou 16 queixas, seguida pelas câmaras municipais de Cascais (15), de Almada (11), de Braga (11), de Oeiras (10), de Sintra (10) do Porto (10), de Gondomar (9), de Vila Nova de Gaia (9), da Amadora (9), de Matosinhos (9), de Coimbra (8) e de Loures (8). As juntas de freguesia foram visadas em 16 queixas, número idêntico ao das comissões de coordenação e desenvolvimento regional.

Por sua vez, a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., motivou 15 queixas. A reestruturação deste instituto, não sem alguns hiatos provocados pela fusão das cinco administrações das regiões hidrográficas, registou algumas demoras excessivas na prestação de informações. Não ao ponto, contudo, de implicar a colaboração do Ministério Público, por meios precatórios, como ocorreu com a Câmara Municipal de Vila Franca de Xira, com a Câmara Municipal de Paredes e com a Federação Equestre Portuguesa.

O Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P., deu lugar a 11 queixas, o Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P., registou 9, o Turismo de Portugal, I.P., 8, e o Instituto Português do Desporto e Juventude, 6. Da atividade da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública foram apresentadas, respetivamente, 16 e 10 queixas.

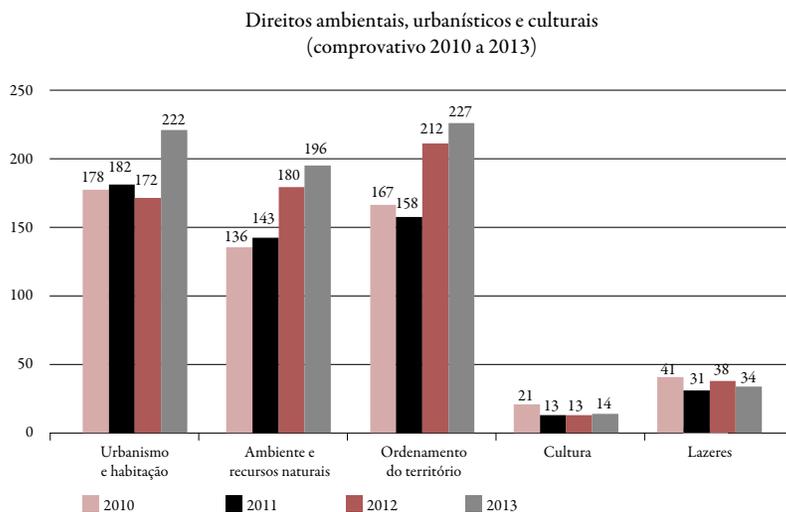
As direções regionais da Economia suscitaram 9 queixas e 7 respeitaram às direções regionais da Agricultura e das Pescas, igualando o volume atingido por queixas contra a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica.

Em 2013, concluíram-se 632 processos instruídos nesta unidade:

- a) 55, sumariamente arquivados com informação jurídica ao queixoso: (8,7%);
- b) 265, obtida reparação: (41,9%);
- c) 16, com recomendação formulada: (2,5%);
- d) 15, por encaminhamento do queixoso para outros meios de resolução: (2,4%);
- e) 22, com chamada de atenção em casos de menor gravidade, mas com o intuito de, pelo menos, futuramente, serem revistos procedimentos: (3,5%);
- f) 205, por improcedência da queixa: (32,4%);
- g) 54, por desistência dos queixosos: (8,5%).

Foi determinado um procedimento por iniciativa oficiosa do Provedor de Justiça. Partiu-se da observação de frequentes contravenções aos direitos e garantias dos proprietários de imóveis atravessados por redes de distribuição de energia elétrica, justificando uma inspeção aos procedimentos de constituição das servidões administrativas elétricas.

Gráfico XV



Em termos globais, o volume de queixas nesta unidade temática, acusou uma subida de 12,3%. Apesar da recessão na construção civil, algumas questões urbanísticas e de habitação conheceram uma clara subida (mais 29% do que em 2012). São operações urbanísticas de menor envergadura, mas nem por isso menos complexas do ponto de vista jurídico, porquanto são questões respeitantes a ligações às redes públicas, ao Novo Regime do Arrendamento Urbano e às contingências de oferta pública de alojamento.

O ordenamento do território registou uma ligeira subida do número de queixas (mais 7% do que em 2012), cuja maioria reflete questões do domínio público urbano e rodoviário. As queixas ambientais (que representam 28,3% das queixas apresentadas no ano de 2013) e as questões em torno dos direitos culturais (com um peso de 2,2% em relação às queixas apresentadas em 2013), conservam aproximadamente o volume de anos anteriores. Já os lazeres, repartidos entre a caça, a pesca, o desporto, o jogo, o turismo e outras atividades recreativas, despertaram um número ligeiramente menor de queixas (menos 11,5% do que em 2012).

Os números não devem, contudo, deixar perder de vista uma outra faceta da ação do Provedor de Justiça que nem sempre é devidamente lembrada. Atribui-se agora a devida relevância ao papel moderador que a sua posição lhe atribui. Boa parte da intervenção deste órgão do Estado desenvolve-se em torno de questões que são de extrema importância para quem as vive: ou porque as não percebe ou porque se confronta com dificuldades imprevisíveis. Os quadros setoriais que se apresentam, em seguida, permitem reconhecer com maior especificidade o tipo de queixas dentro dos vários capítulos:

Quadro 7

Urbanismos e habitação

Urbanismo e Habitação (222)	Obras de edificação	70
	Utilização das edificações	24
	Loteamentos e obras de urbanização	12
	Conservação e reabilitação de edifícios	19
	Áreas urbanas de génese ilegal	7
	Projetos das especialidades e ligação a redes públicas	24
	Património habitacional público e habitação a custos controlados	34
	Arrendamento urbano particular	19
	Propriedade horizontal	8
	Qualificações profissionais	5

Se entre as queixas estritamente urbanísticas, o motivo mais frequente continua a ser o da tolerância para com obras que infringem as regras sobre afastamentos e sobre altura das edificações urbanas, o certo é que as mais complexas respeitam a operações de loteamento urbano, ora no que respeita à invalidade de atos consequentes da licença, ora no que se refere ao cálculo das cedências e compensações, ora ainda no que toca à receção das obras de urbanização.

A crescente densidade das normas que condicionam a edificação contrasta com o tendencial refluxo do controlo prévio, concretamente, por via da generalização da comunicação prévia em lugar da tradicional licença municipal. Nem por isso, contudo, se observa um acréscimo generalizado da fiscalização sucessiva de operações urbanísticas por parte das autoridades. Os ilícitos verificados resultam, na sua maioria, de queixas ou denúncias de terceiros.

A referida densidade é ilustrada pelo rol de prescrições legais e regulamentares que incidem em uma mesma parcela de território: além das regras gerais de construção, concorrem planos especiais de ordenamento do território, o plano diretor municipal, planos de urbanização e de pormenor, a que se junta a sujeição de vastas manchas a regras próprias de reabilitação urbana ou de reconversão urbanística. Menos notória, mas nem por isso menos invasiva, é a profusão de normas e requisitos técnicos relativos aos múltiplos e variados projetos das especialidades: comportamento térmico, instalações telefónicas e de telecomunicações, acústica, arranjos exteriores, águas pluviais, redes prediais de água e esgotos, segurança contra incêndios, alimentação e distribuição de energia elétrica, instalação de gás, estabilidade, instalações eletromecânicas e certificado energético. Veja-se, a este propósito, a extensão e complexidade dos elementos a entregar por força da Portaria n.º 349-C/2013, de 2 de dezembro. Embora restrita ao comportamento energético dos edifícios, o respetivo anexo estende-se por 20 páginas do *Diário da República*, seguida por mais 33 páginas dos anexos à Portaria n.º 349-D/2013, sobre «requisitos de conceção relativos à qualidade térmica envolvente e à eficiência dos sistemas térmicos dos edifícios novos, dos edifícios sujeitos a grande intervenção e dos edifícios existentes». Sendo que nenhum dos diplomas *supra* referidos revogam anteriores regulamentos.

E, neste plano, em que a certificação de projetos, estruturas e instalações é atribuída a um conjunto restrito de entidades privadas, o particular vê-se diminuído em muitas das garantias próprias da relação jurídico-administrativa. Investidas de poderes públicos, mas desobrigadas do cumprimento do Código do Procedimento Administrativo, graças à natureza e estatuto privados, estas autoridades são hoje um novo rosto da burocracia para muitos operadores: construtores, empreiteiros, arquitetos, engenheiros, proprietários, arrendatários e administradores de condomínios.

Uma questão cada vez mais controvertida nas queixas urbanísticas é a dos encargos impostos aos proprietários com as ligações às redes públicas de água e saneamento. Se muitos consideram poder continuar a abastecer-se através de captações de águas particulares, procurando resistir ao cumprimento dos deveres de executar as ligações, outros opõem-se simplesmente aos custos com os ramais, cujas tarifas conhecem variações muito significativas de município para município, sem razão aparente que explique as clivagens.

O contacto diário com os serviços municipais permite descortinar um peso crescente da reabilitação urbana. Não é ainda provavelmente a meta que todos desejariam, depois de uma lenta e prolongada erosão das edificações urbanas. A que acresce a suspensão de participações públicas nos últimos Orçamentos do Estado, que comprometeram as iniciativas ao abrigo dos programas RECRUA e RECRIPH.

Neste domínio, regista-se a menção à atividade do Provedor de Justiça por parte do município de Lisboa, na sua Carta Estratégica para 2010/2014, em que surgem referências com significado a relatórios genéricos e especiais (*O Provedor de Justiça e a Reabilitação Urbana*, 2004; *O Provedor de Justiça, o Arrendamento Urbano e a Degradação do Património Edificado*, 1997).

Ainda que o Provedor de Justiça apenas intervenha nos concretos litígios que opõem um senhorio de estatuto público a um inquilino particular, tem vindo também a apreciar várias queixas relativas ao Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU), devido às modificações introduzidas pela Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto. Os queixosos são, todos eles, inquilinos inconformados com os valores de atualização das rendas⁽¹⁴⁾. O modo de cálculo do Rendimento Anual Bruto Corrigido, em oposição ao valor proposto pelo senhorio, configura o fundamento da maior parte das queixas, tal como a revogação da norma que permitia ao inquilino requerer uma reavaliação do imóvel e que constava da versão originária do NRAU.

Quadro 8

Ambiente e recursos naturais

Ambiente e Recursos Naturais (196)	Água	15
	Solo e subsolo	2
	Ruído	86
	Floresta	26
	Fauna	4
	Qualidade do ar	18
	Radiações	0
	Salubridade	22
	Paisagem e luminosidade	4
	Gestão de resíduos sólidos e efluentes	10
	Produtos inflamáveis, tóxicos ou explosivos	9

No termo de uma investigação iniciada em 2012, o Provedor de Justiça recomendou ao Diretor-Geral da Saúde⁽¹⁵⁾ que elaborasse um guia de orientações para as autoridades de saúde locais a respeito do modo como devem intervir e articular-se com as câmaras municipais, Ministério Público e Tribunais na abordagem de casos de Síndrome de Diógenes.

A síndrome de Diógenes é uma patologia que se caracteriza por uma quebra e rejeição de padrões sociais, refletida num descuido pessoal e habitacional severo, no contexto do qual, o doente recolhe na via pública

(14) Ver, a título de exemplo, Anexo Documental, p. 83 (Processo Q-2399/13).

(15) Recomendação n.º 4/A/2013, de 6 de maio, Anexo Documental, a pp. 15.

objetos que acumula no interior do seu domicílio, muitos deles conspurcados, e dá guarida a um número exorbitante de animais de companhia sem condições. Geralmente, os indícios comportamentais desta desordem psiquiátrica são mal compreendidos pela comunidade, em especial pelos vizinhos das edificações multifamiliares onde é sentido com incómodo o mau cheiro e assinalada a ocorrência de infestações, e pelas autoridades, agravando os efeitos de exclusão social.

Apreciadas várias queixas ao longo de anos onde eram visadas as autoridades municipais por não adotarem medidas adequadas, concluiu o Provedor de Justiça que o ponto mais vulnerável se encontra no modo como as autoridades de saúde locais tratam as queixas apresentadas pelos moradores vizinhos e as participações institucionais.

Com o contributo de especialistas na área da saúde mental, o Provedor de Justiça obteve do Diretor-Geral da Saúde o compromisso de, em colaboração com as demais autoridades envolvidas, promover um guia com orientações para as autoridades de saúde locais, a respeito do modo como devem articular-se com as câmaras municipais, com o Ministério Público e com os Tribunais. Este guia deverá ainda versar sobre a necessidade de levar a cabo uma abordagem compreensiva dos indícios da patologia, das incumbências que assistem a estas mesmas autoridades como entidades com iniciativa para o internamento compulsivo ou para obterem autorização judicial de ingresso no domicílio por imperativos de saúde pública.

A atividade do Provedor de Justiça na defesa de um ambiente sadio ficou marcada, sem dúvida, pela publicação das conclusões do *Inquérito ao Controlo Municipal do Ruído*, cuja preparação contara com informações prestadas por cerca de 250 câmaras municipais, ao que se seguiu a divulgação de dois enunciados de boas práticas administrativas: um destinado à generalidade dos municípios⁽¹⁶⁾, dando a conhecer as boas práticas adotadas por alguns deles e que podem ser usadas em outros, e um segundo enunciado dirigido ao Ministro da Administração Interna (a respeito da intervenção da PSP e da GNR) e à Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Entre as queixas ambientais, o motivo principal continua a ser o ruído (43,9%), embora em menor escala. As fontes ruidosas, nas 86 queixas admitidas, repartem-se da seguinte forma:

- (1) Cafés, bares, e discotecas, muitas vezes instalados em edifícios multifamiliares com fracas condições de isolamento ou concentrados em zonas históricas (48,8%);
- (2) Espetáculos, compreendendo festas académicas, arraiais e festivais com música amplificada, horários noturnos dilatados e, por vezes, em dias consecutivos (15,1%);
- (3) Tráfego (9,3%);
- (4) Comércio alimentar (com seus equipamentos de refrigeração) e serviços, nomeadamente, oficinas e equipamentos para lavagem de automóveis, ginásios e cabeleireiros (5,8%);
- (5) Obras (5,8%);
- (6) Atividades domésticas (3,4%);
- (7) Atividade industrial (2,3%);
- (8) Locais de culto (2,3%);
- (9) Outros, como parques infantis, escolas e jardins-de-infância, lares de idosos e centros de dia (7%).

Há aspetos em que um esforço progressivo de contenção do ruído tem tido bons resultados. Assim, o ruído associado a grandes concertos musicais noturnos ao ar livre, em Oeiras e em Lisboa, foi analisado ao longo dos últimos anos e é justo reconhecer um aperfeiçoamento dos meios de controlo. Medidas como a ordenação da grelha de espetáculos, na razão inversa do ruído previsto, a orientação dos palcos em função

(16) Processo P-1/09, Anexo Documental, a pp. 72.

do regime dos ventos dominantes e um acompanhamento mais intenso pelas forças de segurança, têm-se revelado adequados.

Já o ruído imputado às festas de carnaval – e que as autoridades municipais justificam com o interesse económico local – motivou várias intervenções do Provedor de Justiça, nomeadamente junto da Câmara Municipal de Torres Vedras e da Câmara Municipal de Estarreja. As queixas são apresentadas em nome da proteção de uma minoria: os moradores que não tomam parte nos espetáculos de carnaval e que se dizem privados do sono por um longo período, não raro, bem antes de o entrudo ter início oficial. De novo, a Câmara Municipal de Braga foi também advertida contra a excessiva tolerância que manifesta. Analisadas as licenças especiais de ruído outorgadas para eventos incorporados na Capital Europeia da Juventude, registou-se uma sistemática ambiguidade nos seus termos e uma inexactidão imprópria nas condições a fixar. De notar ainda que, quando são os próprios municípios a promover o ruído ou, pelo menos, a associarem-se à sua produção, verificou-se ser mais difícil encontrar uma revisão de procedimentos. Apesar das observações formuladas à Câmara Municipal de Guimarães, o ruído de altifalantes musicais nas ruas do comércio parece ter constituído um fator de perturbação para os moradores e para os trabalhadores comerciais e de serviços. Com efeito, dizem-se expostos ao longo de todo o dia ao volume dos múltiplos altifalantes que ecoam música e publicidade, desde o início do advento até ao fim das festas natalícias.

Ao longo do verão, foram múltiplas as queixas contra câmaras municipais de zonas balneares por terem permitido festas e espetáculos com música ao vivo durante a noite e madrugada. Queixam-se principalmente os que se deslocam a essas praias para vilegiatura e que se sentem absolutamente frustrados no repouso que procuravam.

Pode parecer estranho, mas alguns ruídos industriais são de mais fácil identificação e controlo, uma vez que a introdução de meios de mitigação apresenta maior exequibilidade. Queixara-se⁽¹⁷⁾ um morador vizinho do excessivo ruído imputado à laboração de uma unidade de metalurgia, explorada por (X), no concelho de Palmela, por considerar que as autoridades públicas não se encontravam a exercer adequadamente os seus poderes de fiscalização e controlo. Uma vez instada a Direção Regional de Economia (Lisboa e Vale do Tejo) a prestar explicações – níveis de incomodidade e medidas adotadas – essa Direção reconheceu a procedência da queixa e informou o Provedor de Justiça que impôs ao industrial o incremento de uma série de benfeitorias. Assim, vai a unidade dispor de um novo equipamento que substituirá a torre de arrefecimento.

Quanto aos solos e recursos hídricos, destaca-se que as suiniculturas continuam a ser um dos mais graves agentes de contaminação dos solos e dos recursos hídricos. Não obstante, há sinais de uma evolução favorável. A apreciação da queixa que a Comissão Parlamentar de Poder Local, Ambiente e Ordenamento do Território fez chegar, em 2012, concluiu que as explorações identificadas no concelho de Rio Maior prosseguem a sua adaptação para cumprimento dos requisitos próprios, especialmente em matéria de tratamento e despejo de efluentes.

É motivo de satisfação confirmar alguns frutos da Recomendação n.º 1/B/2011, de 22 de novembro, atendida pela então Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território. Uma das medidas avançadas era a de obrigar os atos de desafetação de parcelas do regime florestal a fixarem uma compensação por meio de outros terrenos a submeter ao regime dos artigos 26.º, 27.º e 32.º do Decreto de 24 de dezembro de 1901. Assim, por exemplo, o Decreto n.º 12/2013, de 18 de junho, ao desafetar quatro hectares da Mata Nacional das Dunas da Gafanha, para instalar uma unidade industrial, estipula a compensação através de outra parcela.

(17) Processo Q-4376/12.

Quadro 9

Ordenamento do Território

Ordenamento do Território (227)	Instrumentos de gestão territorial	7
	Restrições de interesse público	11
	Avaliação de impacto ambiental e obras públicas	18
	Via pública urbana	73
	Estradas e caminhos públicos	28
	Domínio público marítimo e fluvial	10
	Parques urbanos, jardins e cemitérios	27
	Expropriações por utilidade pública	5
	Vias de facto	8
	Reversão	3
	Servidões administrativas	29
	Cadastro, emparcelamento, preferência	8

A ligação entre as populações e o território estende-se aos mais variados campos, por vezes, com uma expressão que toca de perto os particularismos locais. Um caso curioso permite ilustrar o que se tem afirmado, referimo-nos à queixa⁽¹⁸⁾ que se apreciou no interesse da população de Pedroso, concelho de Vila Nova de Gaia, contra CTT Correios de Portugal, SA, por ter alterado o código postal das moradas sitas na freguesia, identificando-se doravante com o prefixo do código postal da freguesia de Vilar de Andorinho.

Ora, o código postal não possui nenhum significado administrativo e o importante é que a alteração seja publicitada. Com efeito, muitas freguesias partilham o mesmo prefixo do código postal. Determinante, sim, é o código postal a nível concelhio até para distinguir concelhos com o mesmo nome (por exemplo, Lagoa, em Faro e nos Açores, Calheta, na Madeira e nos Açores) e não separar outros que apresentam descontinuidade territorial (Vila de Santo António, Oliveira de Frades e Montijo). Ainda assim, foram solicitadas explicações à empresa pública visada.

A justificação apresentada mostra-se plausível. Trata-se de arrumar com maior eficiência o volume da correspondência a distribuir e corresponde a uma recomendação da Agência para a Modernização Administrativa no sentido de aproximar o código postal da Carta Administrativa Oficial de Portugal, publicada pela Direção-Geral do Território.

Paradoxalmente, não são os planos nem outros instrumentos de gestão territorial a suscitar maior número de queixas sobre ordenamento do território. Na verdade, apesar do forte impacto da reclassificação e da requalificação de solos, operada pela revisão desses instrumentos nos interesses dos proprietários, o seu número tem sido pouco expressivo, provavelmente porquanto a revisão dos planos municipais da primeira geração (1991-2000) ainda está muito longe da sua conclusão.

Acresce que a sempre apetecida expansão dos perímetros urbanos depara-se hoje com resistências muito maiores do que no passado. Refira-se o regime de contenção desenvolvido pelo Decreto Regulamentar n.º 11/2009, de 29 de maio, e que obriga a uma justificação rigorosa das necessidades de solo urbano, principalmente quando ainda se encontrem áreas por urbanizar dentro dos perímetros. Saliente-se que foi o Provedor de Justiça – Recomendação n.º 5/B/2006, de 13 de setembro⁽¹⁹⁾ – a instar o Governo para que não

(18) Processo Q-1553/13.

(19) <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=1109>

mais se permitisse ampliar perímetros urbanos sem critérios objetivos de necessidade, e que se tomasse como inexequível por si mesma a prescrição contida no artigo 73.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, até então abusivamente aplicada para o consentir.

Publicada a nova legislação sobre avaliação de impacto ambiental (o Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro), registou-se serem contempladas várias sugestões que, ao longo dos últimos três anos, vinham a ser formuladas pelo Provedor de Justiça com vista a aperfeiçoar este regime jurídico, em alguns aspetos que, oportunamente, tinham sido identificados junto do Governo e da Agência Portuguesa do Ambiente, I.P..

Com efeito, em 2010, a respeito do traçado previsto para a Estrada Regional da Costa de Caparica, em Almada, em atravessamento de solos classificados como muito férteis na Reserva Agrícola Nacional e de uma Mata Nacional, o Provedor de Justiça⁽²⁰⁾ tecera algumas críticas ao peso excessivo do interesse público rodoviário.

Apontara-se, designadamente a elevada concentração de tarefas e de poderes da concessionária EP – Estradas de Portugal, SA, a partir dos seus vários estatutos: (1) concedente da obra pública, (2) entidade licenciadora e, ao mesmo tempo, (3) incumbida de verificar a conformidade do projeto de execução com as condicionantes estipuladas na declaração de impacte ambiental. Por determinação da então Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, o projeto da estrada seria sustado⁽²¹⁾.

A nova lei garante que esta última tarefa – verificação da conformidade com as condicionantes – é atribuída à Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., ou a cada uma das comissões de coordenação e desenvolvimento regional.

Por outro lado, a propósito de uma queixa contra a REN – Redes Energéticas Nacionais, SA, sobre o traçado previsto para o Ramal da Linha Elétrica de Palmela/Sines, o Provedor de Justiça dera-se conta de uma grave falta de articulação entre a avaliação de impacto ambiental e o licenciamento da operação. Apesar de as infraestruturas elétricas estarem previstas para as imediações de imóveis classificados por razões históricas e arquitetónicas⁽²²⁾, este aspeto nunca fora verdadeiramente sopesado. De resto, por vezes, era prática frequente as questões relativas ao património cultural serem analisadas posteriormente e licenciava-se o projeto sem as tomar em linha de conta. Se, por um lado, as questões culturais eram relativizadas na avaliação de impacto ambiental, a julgar-se que seriam ponderadas no licenciamento, por outro lado, esta última decisão confiava que a incidência da obra nos imóveis e sítios classificados já tivesse sido apreciada devidamente na avaliação ambiental. No caso concreto, o alerta do Provedor de Justiça, em 2012, conseguira evitar que o traçado com maior impacto viesse a ser executado. E esta medida revelou-se tão mais importante, quanto na construção de um túnel da A10 sobranceiro ao mesmo imóvel, o Provedor de Justiça, em 2001, persuadira a Brisa, SA, a qualificar o arranjo paisagístico.

Refira-se ainda que a nova lei assegura um comprometimento mais sólido da autoridade com poder de licenciamento dos empreendimentos sujeitos a avaliação de impacto ambiental. Também aqui se atenderam às sugestões formuladas pelo Provedor de Justiça à Agência Portuguesa do Ambiente e a que este Instituto Público aquiescera⁽²³⁾. A mais relevante é, possivelmente, a de integrar a entidade licenciadora nas comissões de avaliação. Mas, surgem ainda outras inovações contra os hiatos que ocorriam entre o licenciamento e a avaliação de impacto ambiental. O próprio ato de licenciamento passa a ter de especificar o cumprimento das condicionantes que constam da declaração de impacto ambiental. O observatório privilegiado de que dispõe o Provedor de Justiça não lhe confere apenas a responsabilidade de prover ao aperfeiçoamento da lei, como da atividade administrativa no concreto dos casos da vida de cada dia.

(20) <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=294>

(21) <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=397>

(22) A Quinta do Bulhaco, em São João dos Montes, Vila Franca de Xira.

(23) <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=15079>

A ilustração com um desses exemplos é, porventura, mais eloquente. Embora concluída a intervenção subsequente a uma queixa⁽²⁴⁾ apresentada contra a EMEL – Empresa Pública Municipal de Estacionamento e Mobilidade de Lisboa, EEM, a intervenção foi mais além. Considerava-se indevida a atuação e o bloqueamento praticados sobre o automóvel estacionado, num determinado arruamento de Lisboa, em zona reservada a motociclos. Arguia a queixosa que o local não se encontrava identificado por nenhum sinal, pois este encontrar-se-ia afastado, em área de cruzamento. O próprio espaço não reunia a configuração característica das baías de estacionamento reservadas a motociclos, faltando-lhe, designadamente, as marcas rodoviárias horizontais típicas (pavimento pintado a amarelo com representação de um motociclo a branco) e os pinos verdes a delimitarem o espaço. Acresce que o local apresentava, no pavimento, as margens brancas que tipicamente assinalam um lugar para estacionamento de um automóvel ligeiro.

Pedidas explicações à Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária, para quem a EMEL já remetera o auto, aquela reconheceu ter prescrito, entretanto, a responsabilidade contraordenacional, nos termos do artigo 188.º do Código da Estrada.

Ainda assim, foram instadas as autoridades municipais a reverem a sinalização do local, algo que obteve o reconhecimento do Vereador Fernando Nunes da Silva que instruiu os serviços de mobilidade e gestão do tráfego para rever a sinalização horizontal e vertical e tornar mais clara a reserva do local ao estacionamento de motociclos.

Encontra-se em curso uma inspeção aos serviços da EDP, Distribuição, SA, e às direções regionais da Economia, com a finalidade de observar o respeito pelos direitos dos proprietários de terrenos atravessados por linhas de distribuição de energia elétrica. Refira-se serem bastante frequentes as queixas reconhecidamente procedentes dos proprietários de imóveis que se dizem subitamente confrontados com postes das redes de distribuição de energia elétrica sem terem sido notificados da constituição de servidão administrativa, muito menos, chamados a pronunciar-se. Vale a pena recordar que o Decreto-Lei n.º 181/70, de 28 de abril, fora precursor de um importantíssimo direito de participação dos administrados: dar voz a um juízo de proporcionalidade que, ao tempo, era ainda da esfera do mérito da atividade administrativa. Assim, o proprietário tem de ser notificado para reclamar «*da excessiva amplitude ou onerosidade*» da servidão. A apreciação das queixas deixa sérias dúvidas quanto ao cumprimento desta norma.

Com a recente revisão do Estatuto (Lei n.º 17/2013, de 18 de fevereiro), as empresas que prestam serviços de interesse geral, como é o caso da EDP, Distribuição, SA, passaram inequivocamente a constar do âmbito de intervenção do Provedor de Justiça. A legislação aplicável, em boa parte anterior à eletrificação do território, encontra-se dispersa e fragmentada por sucessivas modificações, expondo-se a incertezas na aplicação de alguns preceitos fundamentais.

Cumpra assinalar o compromisso assumido pelo Parque Natural da Serra de São Mamede de alterar o regulamento do respetivo plano de ordenamento, a fim de estabelecer critérios estéticos sobre a implantação de vedações em prédios rústicos. Admitiu-se esta necessidade no termo de uma investigação oficiosa concluída em 2013.

Sob a designação genérica de ordenamento do território agrupam-se variadíssimas atribuições do Estado, das Regiões Autónomas, dos municípios e até das freguesias. Incluem-se neste último campo, as questões suscitadas em torno da administração dos cemitérios e que motivam não raras queixas. Um exemplo: apreciou-se uma queixa⁽²⁵⁾ contra o facto de um terceiro ter sido indevidamente inumado em cemitério da jurisdição da freguesia de Quarteira sem a legítima autorização dos concessionários. Confrontada a Junta de Freguesia de Quarteira com estes factos, veio, felizmente, a reconhecer o erro e assumir a reparação. Ao que parece, um funcionário do cemitério equivocara-se com base em simples declarações de um familiar do sujeito que ia a

(24) Processo Q-110/13.

(25) Processo Q-5095/12.

enterrar. Assim, determinou-se que os despojos mortais viessem a ser trasladados, libertando, assim, a sepultura concessionada.

Uma última palavra, neste segmento, para o termo do prazo fixado para intentar ação de reconhecimento de direitos de propriedade privada sobre parte do leito ou das margens dos rios navegáveis ou fluviáveis ou sobre terrenos nas imediações do mar. Sem suscitar controvérsia, fora publicada a Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, em cujo artigo 15.º se determinava o dia 1 de janeiro de 2014 como termo final.

Não que estes terrenos tivessem subitamente sido objeto de apropriação coletiva. Desde 31 de dezembro de 1864, presumia-se que uma determinada faixa ribeirinha ou marítima ingressara no domínio público do Estado, salvo no caso de arribas alcantiladas em que o termo inicial se fixou em 22 de março de 1868. Elidir essa presunção implicava fazer prova de que esses imóveis já eram objeto de propriedade privada ou do que no Código Civil de 1867 se designava propriedade comum. Algo que, ao longo de todo o século XX, a legislação do domínio hídrico confirmaria, designadamente com o Decreto n.º 5787-III, de 10 de maio de 1919, e com o Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro, mas sem, no entanto, determinar a prescrição do direito de obter o reconhecimento.

Sucede que, com o passar do tempo, a prova de factos anteriores a 31 de dezembro de 1864 se revela progressivamente difícil e que o achamento fortuito de documentos relevantes pode ter lugar a todo o tempo, mas o certo é que, não raro, ao longo de gerações ninguém se preocupou em providenciar pelo reconhecimento de um direito, cada dia mais frágil. Muitos julgar-se-ão proprietários quando, na verdade, adquiriram imóveis que há muito se encontravam fora do comércio.

Entendeu o Provedor de Justiça levar à consideração do Governo⁽²⁶⁾ a situação específica de imóveis com edificações que inequivocamente remontem a período anterior a 1864 e cuja função seja tipicamente privada ou comum. Teve em mente, sobretudo, as frentes urbanas ribeirinhas, muitas delas de origem medieval, como acontece no Porto e em tantas outras cidades e vilas. Sugeria-se que o reconhecimento pudesse fazer-se por órgão administrativo e se dispusesse a prova documental perante facto notório.

Por outro lado, assinalou algumas reservas à conformidade da norma com o direito fundamental a uma tutela judicial efetiva (artigo 20.º da Constituição).

A Lei n.º 78/2013, de 21 de novembro, prorroga o prazo até 1 de julho de 2014, e admite a necessidade de definir novas regras, sem as programar, no entanto: «*A Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro deve ser revista até 1 de julho de 2014, definindo-se os requisitos e prazos necessários para a obtenção do reconhecimento de direitos de propriedade sobre parcelas de leitos ou margens das águas do mar ou de quaisquer águas navegáveis ou fluviáveis*».

Como já se assinalou, a missão constitucional do Provedor de Justiça vai além, nomeadamente para divulgar junto dos cidadãos o sentido e extensão dos seus direitos (e deveres). Tomemos um exemplo, precisamente das questões suscitadas em torno do reconhecimento de direitos de propriedade privada em imóveis do domínio público. Assim, como complemento da elucidação dispensada anteriormente a um queixoso⁽²⁷⁾, ponderou-se que possa aproveitar-lhe a circunstância, de para alguns autores, os mouchões, lodeiros e areais apenas terem ingressado no domínio público com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro, ou seja, em 3 de fevereiro de 1972.

Por conseguinte, foi informado de que se porventura as salinas que explora puderem considerar-se em mouchão, lodeiro ou areal, nesse caso, apenas haverá de provar que constituíam propriedade privada antes da referida data.

(26) Processo Q-3851/12, Anexo Documental, a pp. 81.

(27) Processo Q-2199/13.

Com efeito, sustentam Diogo Freitas do Amaral e José Pedro Fernandes⁽²⁸⁾ que «*não é de exigir que para estas coisas se tenha de fazer a prova requerida para as coisas que o Decreto-Lei n.º 468/71 considerou dominiais desde 1864*».

E fazem-no argumentando que o Código Civil de 1867 e o Código Civil de 1966 terão desafetado os lodeiros, areais e mouchões, os quais só foram reintegrados no domínio público hídrico com o citado Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro. No mesmo sentido parecem inclinar-se José Miguel Júdice e José Miguel Figueiredo⁽²⁹⁾, em obra recentemente publicada.

Na verdade, o Código Civil de 1867 ressaltava essas formações no leito dos rios, limitando-se a presumir que integravam o património do Estado (e não o domínio público), salvo aquisição particular por legítima concessão ou por prescrição (artigo 2294.º).

Por mouchões, entende-se as «ilhas cultiváveis formadas nos rios», por lodeiros, as «acumulações de lodos que emergem dos rios» e por areais, «as acumulações de areia que mergem dos rios, formados no leito, por deposição aluvial» (Diogo Freitas do Amaral *et al.*, obra citada, p. 81).

Ao mandatário incumbido de intentar a ação judicial de reconhecimento da propriedade privada nos tribunais judiciais comuns (n.º 5, do artigo 17.º, da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro) cumprirá ponderar devidamente estes aspetos.

Quadro 10

Cultura

	Património arquitetónico e arqueológico	4
Cultura	Museus arquivos e bibliotecas	4
(14)	Artes e espetáculos	5
	Direitos de autor e direitos conexos	1

A Câmara Municipal do Porto viria a acolher a Recomendação n.º 6/B/2013, de 24 de maio⁽³⁰⁾, modificando o Código Regulamentar, de modo a que o dono da obra, pelo menos, comunique o início dos trabalhos, com prova de parecer das autoridades do património cultural, para poderem ser prontamente fiscalizados.

Sobre as investigações suscitadas por uma queixa, o Provedor de Justiça dera-se conta de que o Código Regulamentar do Porto, ao arrepio da lei, viera qualificar como de escassa relevância urbanística as obras de conservação em imóveis classificados, nomeadamente no perímetro definido pela UNESCO como Património da Humanidade. Como tal, o município eximia-se a toda e qualquer forma de controlo prévio destas operações. E sem conhecer antecipadamente do seu início, seria muito improvável assegurar um controlo eficaz *a posteriori*.

Também a Administração Central foi visada, porquanto cabe-lhe conservar a salvaguarda de um interesse nacional e de compromissos internacionais à gestão municipal e aos interesses locais próprios. Estas conclusões deram lugar à Recomendação n.º 6/A/2013, de 27 de maio⁽³¹⁾, dirigida ao Secretário de Estado da Cultura, com o propósito de serem adotadas formas de intervenção estadual subsidiárias. O facto de todo o controlo urbanístico estar centrado em torno dos municípios, cujo procedimento recolhe os pareceres externos, não pode desincumbir a Administração Central de se dar conta dos espaços intersticiais, como era o caso, e de agir subsidiariamente. Na verdade, pese embora os proprietários devessem requerer um parecer à

(28) *Comentário à Lei dos Terrenos do Domínio Hídrico*, Coimbra, 1978, p. 135.

(29) *Ação de Reconhecimento da Propriedade Privada Sobre Recursos Hídricos*, Coimbra, Ed. Almedina, 2013, p. 101.

(30) Processo Q-777/12. Ver texto a pp. 52 do Anexo Documental.

(31) Processo Q-777/12. Ver texto a pp. 22 do Anexo Documental.

Direção Regional de Cultura, ao saberem que os serviços municipais não levantariam objeções, não recebavam a fiscalização do Estado.

Em 2013, o Secretário de Estado da Cultura adotou a Recomendação n.º 15/A/2012, de 2 de novembro, e aclarou o teor dos avisos de abertura de concursos para apoios a projetos culturais, perante a ambiguidade de sentidos que resultavam para os interessados.

Por outro lado, foram publicados os despachos n.º 7174/2013 e 7176/2013, de 4 de junho, em correspondência com sugestões⁽³²⁾ formuladas em 15 de março de 2012. Previam-se condições menos favoráveis para o acesso em visitas guiadas a museus, obrigadas a marcação prévia. Por mais bem-intencionada que a medida fosse, constituía uma séria discriminação. Com efeito, um grupo mais numeroso de visitantes, mas sem guia, poderia aceder de imediato, sem contingente nem precedência de marcação. Tratava-se dos museus, palácios nacionais e outros monumentos sob administração da atual Direção-Geral do Património Cultural. Nada impede, na verdade, que se estabeleçam regras de ingresso a fim de evitar fortes concentrações no interior dos espaços culturais, por poderem prejudicar os visitantes individuais e comprometer os níveis de segurança. Importava, contudo, alguma ponderação e razoabilidade na medida a aplicar. Nas considerações apresentadas pelo Provedor de Justiça ao Secretário de Estado da Cultura fazia-se um breve levantamento das condições de ingresso em espaços museológicos ou monumentais de forte atração turística, como o Museu do Prado, em Madrid, ou a Torre Eiffel, em Paris, dando-se conta de não ocorrer nenhuma regra relativa as visitas guiadas por profissionais.

Quadro 11

Lazeres

	Caça e pesca lúdica	5
	Turismo	6
	Jogo	6
Lazeres (34)	Animais de companhia	1
	Náutica e aeronáutica de recreio	5
	Diversões e espetáculos	2
	Desporto	8
	Outros	1

A crescente necessidade humana de regressar ao campo e ao mar vem a conferir aos denominados lazeres um peso determinante na vida das pessoas, ao ponto de muitas destas atividades terem vindo a obter consagração como direitos fundamentais (*v.g.*, cultura física e desporto, no artigo 79.º da Constituição) e de outras tantas serem reclamadas como parcela integrante do livre desenvolvimento da personalidade.

O envolvimento dos poderes públicos não se faria esperar, seja para prevenção dos riscos que comportam muitas das atividades recreativas e desportivas, seja pelo crescente relevo económico e social que adquiriram. Veja-se a importância das grandes competições desportivas, às quais não podem ser alheios os poderes públicos.

Apreciou-se queixa⁽³³⁾ contra a necessidade de os ingressos para competições desportivas envolvendo a Seleção Nacional de Futebol serem pagos em numerário. O queixoso mostrava ainda o seu agravo por não

(32) <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=14917>

(33) Processo Q-4600/11.

constar nenhum aviso na bilheteira nem nas suas imediações, com o efeito de estar em vão na fila de espera, pois contava pagar usando cartão de débito automático.

O Secretário-Geral da Federação Portuguesa de Futebol veio a reconhecer a pertinência da queixa. Procedeu à aquisição de terminais de pagamento automático ou multibanco (POS) a usar nas bilheteiras dos estádios onde se realizem as competições da Seleção Nacional. Veio ainda a providenciar pela venda *online* e a celebrar um acordo para venda de bilhetes com uma cadeia nacional de grandes superfícies comerciais.

E os pontos de interesse para um Estado de Direito são, por vezes, os mais inesperados. Assim, a Recomendação n.º 2/A/2013, de 29 de janeiro⁽³⁴⁾, punha frente a frente a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica e a liberdade das pessoas coletivas religiosas reunirem jovens e crianças em retiros e acampamentos que nada têm a ver com as ofertas comerciais de campos de férias ou de entretenimento. O Inspetor-Geral prontamente anuiu em deixar de lhes aplicar coimas por falta de livro de reclamações ou de programação diária das atividades, reconhecendo que as atividades de doutrinação, culto, oração e meditação não se reveem no conceito lúdico de férias e não podem satisfazer os requisitos da generalidade dos campos de férias, sob pena de restrição intolerável à liberdade religiosa.

A caça e a pesca lúdica suscitam complexas questões jurídicas, como o atesta a Recomendação n.º 10/A/2013, de 28 de junho⁽³⁵⁾, acatada pela Capitania do Porto de Caminha. Estava em causa a exigência de uma cumulação de licenças para a pesca apeada, nas águas do troço internacional do rio Minho, sob jurisdição marítima.

O comportamento aditivo de certos jogadores tem constituído objeto de séria preocupação. As ludopatias vinham sendo tratadas apenas reflexamente, ou seja, pelos sintomas que lhe estão associados (*v.g.*, alcoolismo, toxicod dependência, depressão). Veio, em 2013, a ser assumido o compromisso de o Governo adotar boa parte das medidas enunciadas nas Recomendações n.º 10/A/2012, e n.º 8/B/2012, de 8 de setembro, tendo o Ministro da Economia e Emprego especificado um vasto conjunto de providências destinadas a prevenir que jogadores compulsivos excluídos do ingresso em casinos possam entrar e jogar sem restrições, como vem sucedendo. Não sem antes, porém, o Provedor de Justiça ter dado conhecimento à Assembleia da República que persistia a falta de controlo no ingresso em casinos dos jogadores compulsivos, mesmo daqueles que solicitaram a sua inscrição num registo próprio, a fim de serem impedidos.

Anunciada seria ainda a regulamentação dos jogos de fortuna e azar a partir de suportes eletrónicos. A atual situação não garante devidamente a proteção dos jogadores nem permite incrementar medidas de acompanhamento de jogadores em risco. No entanto, a proposta de lei do Orçamento do Estado para 2014 viria a ser expurgada da autorização legislativa inicialmente prevista.

(34) Processo R-4091/10. Ver texto a pp. 8 do Anexo Documental.

(35) Processos Q-1669/12 e Q-2000/13. Ver texto a pp. 29 do Anexo Documental.

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

Em 2013, foram abertos nesta Unidade Temática 1788 processos o que representa um acréscimo de 445 processos relativamente ao ano anterior, em larga medida por força do aumento de queixas sobre Fiscalidade, como mais adiante se analisará.

Por ora, atente-se na distribuição, por assuntos, dos processos abertos em 2013:

Quadro 12

Assuntos

Assuntos	N.º de Processos Abertos
Fiscalidade	1057
Benefícios Fiscais	39
Execuções Fiscais	241
IMI	89
Imposto do selo	17
IMT	9
Infrações Fiscais	63
IRC	7
IRS	209
IVA	54
Matrizes prediais e avaliações	130
Taxas e outros tributos	31
Tributação Automóvel	97
Vários	71
Consumo	411
Água	60
Correios	11
Eletricidade	74
Gás	21
Internet	13
Livro de reclamações	11
Telefone	58
Televisão	31
Transportes	60
Vias de comunicação	53
Vários	19
Assuntos Económico-Financeiros	208
Banca	141
Dívidas	8
Mercado de capitais	6
Seguros	21
Outras Atividades Económicas/Profissões	17
Vários	15
Responsabilidade Civil	68

Assuntos	N.º de Processos Abertos
Pela prestação de serviços públicos	18
Por acidentes	38
Por extravio de correspondência/bagagem	10
Vários	2
Fundos Europeus e Nacionais	28
Agricultura	8
Educação e Formação Profissional	3
Emprego	13
Vários	4
Contratação Pública	16
Concursos públicos	16
Vários	0
Total	1788

No que diz respeito ao encerramento de processos nesta Unidade Temática, designadamente aqueles cuja instrução terminou com tomada de posição do Provedor de Justiça, foram, em 2013, em número de 1667 (mais 316 do que no ano de 2012).

Dos 1667 processos encerrados 84,10%⁽³⁶⁾ foram abertos em 2013. Este valor – reflexo da preocupação de celeridade e eficiência na instrução de processos e da vontade de aproximar, tanto quanto possível, os momentos da apresentação da queixa e da tomada de posição final sobre a mesma – aumentou 4% em relação ao ano anterior, não obstante o número de processos abertos ter aumentado em quase 5 centenas.

Quanto aos motivos de encerramento dos 1667 processos concluídos em 2013:

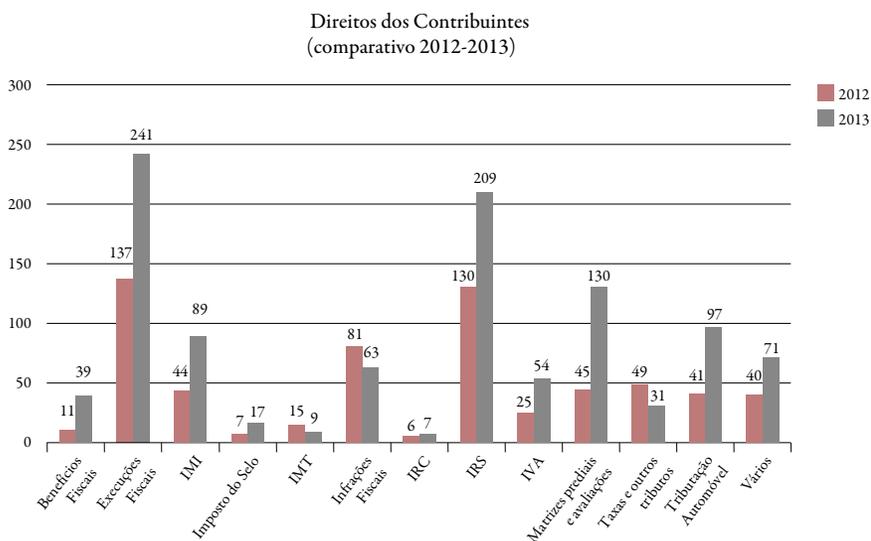
- Em 769 processos (46,13%), concluiu-se pela improcedência da queixa ou verificou-se, após instrução, ser impossível ou inútil a adoção de outras diligências;
- Em 490 processos (29,39%), ocorreu a reparação da ilegalidade ou injustiça durante a instrução do processo;
- Em 259 processos (15,54%), verificou-se ser indispensável ou mais adequada a resolução por outros meios da questão controvertida, com encaminhamento frequente para entidades de regulação ou supervisão do setor, bem como para a Arbitragem, os Julgados de Paz ou os Tribunais;
- Em 56 processos (3,36%), o arquivamento foi determinado por desistências de queixa;
- Em 53 processos (3,18%), factos novos, apurados durante a instrução do processo, revelaram que a questão se encontrava fora do âmbito de atuação do Provedor de Justiça;
- Em 34 processos (2,04%), foi formulada chamada de atenção ao órgão ou serviço competente por não se justificar adotar outro procedimento;
- Nos restantes 6 processos (0,36%) incluem-se os arquivamentos sumários e os casos de arquivamento por formulação de recomendação.

(36) O que representa 1402 processos.

O ano em análise terminou com uma pendência de 429 processos, dos quais 90,44% (388 processos) foram abertos nesse mesmo ano. De entre os 41 processos que transitaram de anos anteriores (9,56% dos pendentes), 37 foram abertos em 2012 e os restantes 4 em 2011.

Examinam-se agora, de forma mais pormenorizada, os problemas de que se ocupou esta Unidade Temática no ano considerado no presente Relatório. Relativamente aos três temas com maior expressão – Direitos dos Contribuintes, Direito dos Consumidores e Direitos dos Agentes Económicos e Financeiros – apresentam-se gráficos comparativos do número de processos entrados em 2012 e em 2013:

Gráfico XVI



Tal como referido, o acréscimo do número de processos em que a instrução ficou a cargo desta Unidade Temática deveu-se, em grande medida, a um aumento notório do número de queixas sobre Fiscalidade (de 631 em 2012 para 1057 processos em 2013).

Como resulta do gráfico *supra* exposto, os problemas relacionados com execuções fiscais e com o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) mantêm os já tradicionais lugares cimeiros, tendo ambos os temas registado um maior número de queixas do que no ano anterior.

Contudo, a maior subida regista-se no sub-assunto «matrizes prediais e avaliações», muito influenciada, ainda, pelas queixas decorrentes da avaliação geral da propriedade urbana. Esse mesmo processo de avaliação influenciou, de igual forma, o aumento de queixas sobre «IMI» (Imposto Municipal sobre Imóveis).

Também a tributação automóvel, em especial as queixas sobre o Imposto Único de Circulação (IUC), registou um acréscimo. Sendo de notar que apenas parte das queixas dirigidas ao Provedor de Justiça sobre a cobrança de IUC foram consideradas naquele gráfico. Com efeito, o aprofundamento do estudo dos casos desta natureza revelou que, não raras vezes, os problemas da cobrança alegadamente indevida de IUC situam-se a montante da intervenção da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), mais concretamente no plano

da (não) regularização do registo automóvel ou do cancelamento de matrículas, assuntos a cargo de outra Unidade Temática⁽³⁷⁾.

Ao longo de 2013 foram formuladas três Recomendações em matéria de Fiscalidade: as duas primeiras – Recomendação n.º 1/A/2013, de 11 de janeiro⁽³⁸⁾ e Recomendação n.º 13/A/2013, de 4 de julho⁽³⁹⁾ – versaram sobre o mesmo tema, isto é, sobre a tributação conjunta, em sede de IRS, dos rendimentos do agregado familiar nos casos de união de facto.

A primeira destas Recomendações visou consciencializar a AT a aceitar que os sujeitos passivos que pretendam exercer a opção pelo regime de tributação dos sujeitos passivos casados possam fazer prova da sua união de facto por qualquer meio legalmente admissível, abandonando a prática que esteve na origem de mais de meia centena de queixas ao Provedor de Justiça, de rejeição de toda e qualquer prova da união de facto nos casos em que algum dos unidos de facto haja incumprido a sua obrigação de atualização do domicílio fiscal.

E uma vez que os argumentos invocados pelo Diretor-Geral da AT para fundamentar o não acatamento desta Recomendação não se revelaram procedentes, foi formulada nova Recomendação com o n.º 13/A/2013, agora dirigida à Ministra das Finanças, rebatendo os fundamentos do não acatamento e reiterando a posição defendida na primeira Recomendação. No final do ano era ainda aguardada resposta a esta questão.

A terceira Recomendação em matéria de Fiscalidade foi dirigida à então Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território e versou sobre a taxa cobrada para efeitos de financiamento do SIRCA (Sistema de Recolha de Cadáveres de Animais Mortos em exploração) – Recomendação n.º 5/B/2013, de 9 de maio⁽⁴⁰⁾. A tese defendida pelo Provedor de Justiça foi a de que, sendo os estabelecimentos de abate entidades terceiras na liquidação e cobrança da mencionada taxa, reduzindo-se a meros intermediários entre o Estado e os efetivos beneficiários do serviço assim financiado (os apresentantes de animais para abate), não poderiam tais estabelecimentos ser sujeitos passivos daquele tributo, por manifesta ausência do sinalagma que caracteriza a taxa.

A resposta à Recomendação formulada revelou estar em curso a revisão do diploma legal cuja alteração se defendera, tendo sido assumido o desiderato de consagrar, na nova legislação, o princípio do utilizador-pagador, assim se assumindo o compromisso de acolher legalmente as preocupações manifestadas pelo Provedor de Justiça.

Foi conhecido, no início de 2013, o acatamento da Recomendação n.º 17/A/2012, de 30 de novembro⁽⁴¹⁾, tendo não só sido resolvido o caso concreto que lhe dera origem – com o cancelamento de penhoras indevidamente efetuadas e a extinção da execução fiscal que, também indevidamente, continuava ativa – como foi ainda emitida, pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (IGFSS, I.P.), uma Orientação Técnica dirigida a todas as Secções de Processo Executivo da Segurança Social, alertando para a necessidade de, no futuro, ser adotado o entendimento preconizado naquela Recomendação.

Em 2013, foi também conhecido o acatamento da Recomendação n.º 18/A/2012, de 28 de dezembro⁽⁴²⁾. Nesta Recomendação, foi sugerido ao Diretor-Geral da AT que, na apreciação de recurso hierárquico oportunamente interposto pelos queixosos, fosse invertida a posição até então assumida pela AT de rejeitar a exclusão de tributação, em IRS, das mais-valias imobiliárias realizadas com a venda de imóvel destinado à habitação quando o produto da venda havia sido integralmente aplicado na aquisição de outro imóvel com o mesmo fim, apenas com fundamento no facto de o imóvel alienado ser propriedade de um dos sujeitos passivos e não dos dois que concretizaram o reinvestimento.

(37) Ver *infra* 1.2.5. Direito à Justiça e à Segurança.

(38) Texto integral a pp. 89 do Anexo Documental e em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=15162>

(39) Texto integral a pp. 97 do Anexo Documental e em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=15259>

(40) Texto integral a pp. 104 do Anexo Documental e em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=15222>

(41) Ver p. 114 do Relatório à Assembleia da República de 2012 e texto integral da Recomendação em http://www.provedorjus.pt/site/public/archive/doc/Rec_17A2012.pdf

(42) Ver p. 115 do Relatório à Assembleia da República de 2012 e texto integral da Recomendação em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=15084>

A resposta obtida deu conta do acatamento da identificada Recomendação, tendo a AT reconhecido que a alínea *a*), do n.º 5, do artigo 10.º, do Código do IRS não consagra, como requisito para a exclusão de tributação, a identidade de proprietários do imóvel alienado relativamente aos adquirentes do imóvel no qual é reinvestido o produto da venda.

No que diz respeito a processos de iniciativa do Provedor de Justiça, foi aberto o Processo P-8/13, visando a ponderação de intervenção destinada à proteção dos direitos dos contribuintes mais afetados pela atual conjuntura socioeconómica. Com efeito, muitas foram as queixas recebidas nos dois últimos anos dando conta de situações que, sendo inatacáveis do ponto de vista da regularidade jurídica, revelam, todavia, casos de carência e desproteção de cidadãos que, embora querendo satisfazer dívidas tributárias, careciam de meios e/ou de condições para o fazer.

Sem esquecer os fins de natureza pública subjacentes à cobrança de impostos, assumiu o Provedor de Justiça o compromisso de, no âmbito deste processo, ponderar e, se assim se concluir adequado, sugerir a adoção de medidas que, sem perda relevante de receitas públicas, possam facilitar o cumprimento de obrigações fiscais pelos cidadãos. A instrução do processo, bem como a tomada final de posição sobre este assunto, transitaram para o ano de 2014.

Tal como em anos anteriores, voltaram a ser recebidas queixas reveladoras dos escassos conhecimentos do cidadão comum em matéria de direitos e deveres tributários, por vezes com consequências irreversíveis, como a perda de determinados benefícios fiscais por terem sido requeridos de forma extemporânea. Neste âmbito, procurou-se, sempre que possível, alertar o queixoso para o aproveitamento de prazos em curso ou, pelo menos, esclarecer qual o regime legal vigente – *v.g.*, como requerer uma 2.ª avaliação de um imóvel⁽⁴³⁾ ou quais os requisitos para requerer a isenção de IMI⁽⁴⁴⁾. Em certos casos, como o dos cidadãos portadores de deficiência, optou-se pelo esclarecimento do conjunto de direitos que lhes assiste, ainda que esse não tenha sido, diretamente, o objeto da sua queixa⁽⁴⁵⁾.

Esta função pedagógica e formadora do Provedor de Justiça revela-se ainda mais importante quando se verifica que parte das queixas que lhe são dirigidas tem subjacente notórias deficiências, por vezes da responsabilidade de alguns serviços públicos na prestação de informações ao cidadão. Refira-se, por exemplo, o caso das dúvidas de muitos cidadãos – em especial, pensionistas – no que respeita à retenção na fonte que recai sobre os rendimentos que lhes são pagos.

É notória a incapacidade das entidades pagadoras de pensões para esclarecer, oportuna e corretamente, os – nem sempre simples – cálculos efetuados para apuramento do valor a reter na fonte, em cada mês. A este propósito foi dirigida, em 2013, à Caixa Geral de Aposentações, sugestão de alteração da forma de cálculo do valor das retenções na fonte, bem como de alteração do próprio conteúdo das demonstrações de abonos e descontos remetidas aos pensionistas⁽⁴⁶⁾.

Com igual objetivo de prevenir equívocos e de melhorar a comunicação entre os serviços públicos e os cidadãos, foram, em 2013, dirigidas sugestões à AT no sentido de aperfeiçoar o conteúdo de algumas das suas comunicações-tipo. Uma por se considerar serem geradoras de equívocos⁽⁴⁷⁾, outras porque padeciam de incorreções que – é justo dizê-lo – os serviços se apressaram a corrigir na sequência do alerta do Provedor de Justiça. Foi o que aconteceu, a título de exemplo, com o texto das notificações efetuadas por transmissão eletrónica (Via CTT), texto que não tinha sido ainda adaptado às notificações eletrónicas.

Assim, era mencionando, de forma indevida, que a notificação se presume «feita no 3.º dia posterior ao do registo ou no 1.º dia útil seguinte a esse...», ao invés de se informar que a notificação se considera efetuada «no

(43) Veja-se síntese do Processo Q-3952/13, na p. 114 do Anexo Documental.

(44) Processo Q-6664/13.

(45) Processo Q-5043/13.

(46) Ver sugestão de atuação dirigida à Caixa Geral de Aposentações no âmbito do Processo Q-2063/12, a pp. 109 do Anexo Documental.

(47) Processo Q-6533/12.

momento em que o destinatário aceda à caixa postal eletrónica ou, no caso de ausência de acesso à mesma, no 25.º dia posterior ao do seu envio».

No que respeita às execuções fiscais, para além de se manter a tendência de aumento do número de queixas, é de notar um acréscimo das relativas às execuções fiscais instruídas pelas Secções de Processo Executivo da Segurança Social.

Enquanto que em 2012 estas queixas representavam apenas cerca de 25% do total das queixas relativas às execuções fiscais dirigidas ao Provedor de Justiça, em 2013 essa percentagem subiu para 36%. Mantêm-se, no essencial, os motivos subjacentes a estas queixas, mais difíceis de resolver quando se relacionam com a atuação de entidades privadas: a instituição bancária privada que penhora o saldo de uma conta bancária sem respeito pelos mínimos de impenhorabilidade previstos no Código de Processo Civil ou a entidade pagadora de rendimentos que penhora a totalidade de um salário, igualmente em violação desses limites. Não raras vezes, ocorre também que o executado veja penhorada a parte penhorável do seu vencimento ou pensão, para, logo de seguida, ver igualmente penhorado o remanescente desse vencimento ou pensão quando depositada numa conta bancária sobre cujo saldo recai também uma penhora.

Em todos estes casos, mais do que intervir junto do órgão da execução, da entidade pagadora do rendimento ou da instituição bancária, tem-se revelado mais eficaz a prestação de informações e o encaminhamento do queixoso para formas de defesa ou de atuação que lhe permitem, em poucos dias, desbloquear a situação⁽⁴⁸⁾. Nestes processos é habitual conceder prioridade à instrução e respetiva finalização atento o facto de a subsistência dos queixosos e respetivos agregados familiares estar em manifesto risco.

No que diz respeito à colaboração das entidades visadas em processos da área de Fiscalidade, regista-se, com apreço, uma melhoria na celeridade das respostas a pedidos de esclarecimentos sobre processos de execução fiscal pendentes nas Secções de Processo da Segurança Social, fruto de uma maior facilidade de contacto com o Conselho Diretivo do IGFSS, I.P.

Também as relações com os serviços locais, regionais e centrais da AT continuam a não merecer reparos substanciais, exceto num caso – que se julga pontual – de demora inusitada e persistente na disponibilização de dados estatísticos essenciais à conclusão, pelo Provedor de Justiça, da instrução do Processo P-5/12, aberto com o objetivo de acompanhar o processo de avaliação geral da propriedade urbana. Por força dessa demora, a conclusão do referido processo transitou para o ano de 2014.

Salienta-se ainda que os processos cuja instrução ou resolução convocam a Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais têm vindo a registar uma demora que se considera ser um pouco excessiva. A situação é agravada pela circunstância de as poucas respostas obtidas não permitirem, em regra, a resolução favorável dos assuntos, seja porque remetem para estudos ou revisões da legislação que tardam em produzir soluções concretas, seja porque não acompanham as preocupações do Provedor de Justiça.

Um levantamento não exaustivo das questões que, em finais de 2013, aguardavam resposta ou solução na Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais inclui:

- Tributação, em Imposto do Selo⁽⁴⁹⁾, dos direitos de propriedade, de usufruto ou de superfície sobre prédios urbanos com valor patrimonial tributário igual ou superior a € 1 000 000,00 – dúvidas levantadas pelo regime legal vigente, introduzido pela Lei n.º 55-A/2012, de 29 de outubro;
- Tributação, em IRS, de rendimentos auferidos em anos anteriores – o Provedor de Justiça defende, há largos anos, a alteração do regime legal vigente. Após formulação de

(48) Veja-se como exemplo desse tipo de informação e encaminhamento do queixoso o Processo Q-7023/13.

(49) Verba n.º 28 da Tabela Geral do Imposto do Selo, aditada pelo artigo 4.º, da Lei n.º 55-A/2012, de 29 de outubro.

Recomendação⁽⁵⁰⁾, o assunto foi retomado em diversas ocasiões, mormente no decurso de 2013, tendo sido obtida resposta inconclusiva que justificou nova insistência junto da Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais;

- Não aplicação da taxa reduzida de IMT às transmissões onerosas do direito de superfície sobre prédio urbano ou fração autónoma de prédio urbano para habitação própria e permanente do adquirente – ponderação de alteração do regime legal vigente;
- Benefícios fiscais: aquisição de viaturas por cidadãos portadores de deficiência visual e por multideficientes profundos – ponderação de alteração do regime legal vigente;
- IRS. Retenção na fonte. Tabelas de retenção aplicáveis a pensionistas que não preveem agregados familiares constituídos por pensionistas com dependentes a cargo.



Descrevem-se, de seguida, alguns casos instruídos e concluídos em 2013 em matéria de fiscalidade.

Nas situações descritas foi possível ultrapassar o problema objeto de queixa através da mera troca de ofícios instrutórios entre os colaboradores do Provedor de Justiça e os funcionários da Autoridade Tributária e Aduaneira com poderes para decidir, não se tendo revelado necessário recorrer a formas mais solenes de intervenção do Provedor de Justiça.

Um cidadão portador de deficiência fiscalmente relevante relatou ao Provedor de Justiça que o Serviço de Finanças de Sintra 1 recusara reconhecer-lhe a isenção de IUC que considerava ter direito quando se deslocou àquele serviço munido do atestado médico de incapacidade multiuso (emitido em 2005, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 202/96, de 23 de outubro e certificando uma incapacidade definitiva com um grau de 61%). Segundo a queixa, o Serviço de Finanças havia informado que o atestado médico de incapacidade multiuso perdera a validade e que, por isso, o queixoso deveria ser presente a uma nova junta médica, pelo que não poderia aceder ao benefício pretendido.

Analisado o assunto, concluiu-se que o caso se enquadrava na previsão do n.º 1 do Ofício Circulado n.º 20.161, de 11.05.2012, da Direção de Serviços do IRS, segundo o qual: «*Os atestados médicos de incapacidade multiusos emitidos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 202/96, de 23 de outubro (alterado e republicado através do Decreto-Lei n.º 291/2009, de 12 de outubro), mantêm-se válidos desde que certifiquem incapacidades definitivas, ou seja, não suscetíveis de reavaliação*».

Após contacto dos colaboradores do Provedor de Justiça com os serviços centrais da Autoridade Tributária e Aduaneira, a deficiência viria a ser averbada no cadastro fiscal do interessado, o que permitiu emitir, via Portal das Finanças, o documento de liquidação do IUC de 2013 com a isenção pretendida⁽⁵¹⁾.

Em uma outra queixa dirigida ao Provedor de Justiça era relatada a seguinte situação: o interessado apresentara à administração fiscal, em 12 março de 2012, o contrato de arrendamento de um imóvel de que era proprietário, para efeitos de liquidação e pagamento do imposto do selo (Verba 2 da Tabela Geral do Imposto do Selo).

Por não ter feito, até então, qualquer comunicação de que ocorrera um facto – o arrendamento do imóvel – determinante da cessação da isenção de imposto municipal sobre imóveis de que o prédio beneficiava, consideraram os serviços que tinham sido violadas as normas da alínea g), do n.º 1, do artigo 13.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, bem como do artigo 9.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais e,

(50) Ver Recomendação n.º 7/B/2008, de 20 de junho, disponível em <http://www.provedorjus.pt/?idc=67&idi=11125>

(51) Processo Q-5416/13.

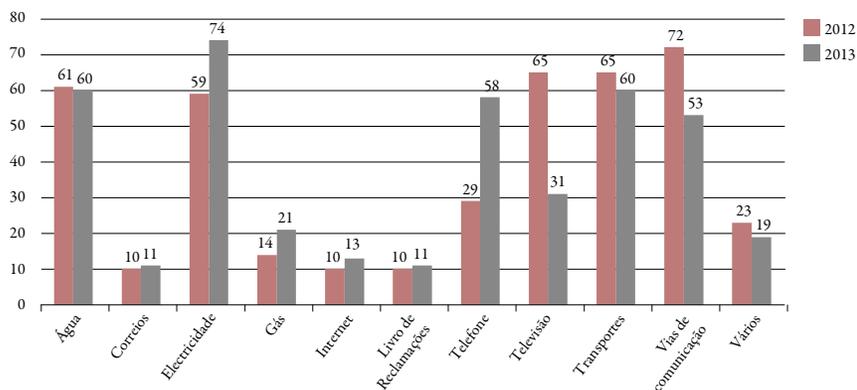
consequentemente, foi levantado auto de notícia, instaurado processo de contraordenação e aplicado uma coima de € 300,00, que viria a ser cobrada em processo de execução fiscal.

Entendendo que o caso poderia ser subsumido à previsão da parte final das normas alegadamente violadas, onde se estabelece a dispensa de apresentação da referida participação quando a administração tributária tome oficiosamente conhecimento da ocorrência de evento determinante da cessação do benefício, o chefe do Serviço de Finanças, sensível à argumentação do Provedor de Justiça, reconheceu que o dever de comunicação tinha sido cumprido com a apresentação do contrato de arrendamento e ordenou a anulação da dívida exequenda, bem como, a restituição ao queixoso de todas as quantias cobradas em sede de execução fiscal⁽⁵²⁾.

Por último, referimos a situação de um casal que expôs ao Provedor de Justiça a recusa da Autoridade Tributária e Aduaneira relativamente à sua pretensão de dedução, em sede de IRS, das despesas referentes ao pagamento dos serviços, no seu domicílio, de uma ama contratada para a prestação de cuidados permanentes à filha de ambos, menor, portadora de incapacidade permanente de 100%, cujas especificidades da doença impediam que frequentasse infantário. Uma vez que o ponto central da relutância da Autoridade Tributária em aceitar a dedutibilidade daquelas despesas residia no facto de se tratar de uma ama, o Provedor de Justiça ouviu a Direção de Serviços de IRS sobre o tipo de prova a apresentar para se estabelecer, como pretendia, «a fronteira entre a natureza dos serviços prestados no âmbito do acompanhamento, alimentação ou educação equiparados aos prestados numa instituição (creche ou jardim de infância) e os trabalhos desenvolvidos pela ama com carácter menos específico». Em resposta, e alegando ter-se comprovado que os serviços da ama – detentora de conhecimentos e técnicas de natureza terapêutica, práticas e valências em meio hospital, cuja aplicação corrente faria parte do trabalho por si desenvolvido com a menor, diária e permanentemente – se encontravam em larga medida situados na esfera funcional «da manutenção das condições de vida e reabilitação» da criança, a Direção de Serviços de IRS aceitou que os valores pagos à ama fossem considerados «despesas com educação e reabilitação» e, em consequência, suscetíveis de dedução à coleta do agregado familiar dos queixosos, ao abrigo do disposto no n.º 2, do artigo 87.º do Código do IRS⁽⁵³⁾.

Gráfico XVII

Direitos dos Consumidores
(comparativo 2012-2013)



(52) Processo Q-4035/13.

(53) Processo Q-529/12.

As queixas relativas aos direitos dos consumidores mantiveram, em 2013, expressão idêntica à de 2012, embora com algumas alterações quanto aos principais motivos que fundamentaram a apresentação de queixas.

A alteração mais evidente é a que resulta do decréscimo das queixas referentes ao processo de transição da televisão analógica para a televisão digital terrestre (TDT). À medida que o processo se consolidou, o número de queixas dirigidas ao Provedor de Justiça sofreu um natural abrandamento, tendência que já se havia registado em finais de 2012. Ainda assim, houve oportunidade para efetuar intervenções junto da PT, na sequência das quais esta entidade viria a confirmar que a instalação de equipamento inadequado ao tipo de cobertura de televisão digital nos locais indicados pelos queixosos lhe era imputável, prontificando-se a reembolsá-los dos encargos indevidamente assumidos na adaptação das instalações.

A descida do número de queixas sobre televisão foi compensada com o aumento do número de queixas relativas à prestação de serviços de eletricidade, gás, internet e telefone.

Em 2013 foi dirigida à EDP a Recomendação n.º 15/A/2013, de 7 de outubro⁽⁵⁴⁾, sobre assunto que, nos últimos anos, fora recorrentemente colocado ao Provedor de Justiça, relacionado com a forma como vinha sendo aplicada a isenção do pagamento de contribuição para o audiovisual a que têm direito os consumidores cujo consumo anual seja inferior a 400 kWh.

Após diligências instrutórias junto do Grupo EDP, bem como da Rádio e Televisão de Portugal, S.A., a quem se encontra legalmente consignado o produto da contribuição, concluiu o Provedor de Justiça que o procedimento seguido pelas empresas do Grupo EDP em sede de liquidação, cobrança e isenção da contribuição para o audiovisual introduzia distorções ao regime legal aplicável, nomeadamente por se basear em pressunções não seguidas de acertos de restituição ou de cobrança e por fazer corresponder os efeitos da isenção a um ano civil distinto daquele para o qual ela fora legalmente prevista.

Salienta-se que, embora a Recomendação tenha sido formulada no último trimestre do ano, a comunicação dando conta do seu acatamento integral foi enviada ao Provedor de Justiça ainda no decurso do ano de 2013, confirmando aquela que é, desde há largos anos, a atitude cooperante da EDP perante as solicitações do Provedor de Justiça em matéria de direitos dos consumidores.

Em um considerável número de processos instruídos em 2013 sobre a prestação de serviços públicos essenciais, foram analisadas situações de interrupção do fornecimento destes serviços. Sempre que a queixa dirigida ao Provedor de Justiça suscita dúvidas sobre a regularidade do procedimento de interrupção ou corte no fornecimento de um serviço público essencial, é concedida prioridade à instrução desse processo, privilegiando-se os contactos informais com a entidade visada na queixa, sem prejuízo de, em momento posterior, se prosseguir ou concluir a instrução do processo através de intervenções dotadas de um maior formalismo, se necessário.

Foi o que sucedeu no âmbito do Processo Q-487/13, cuja instrução terminou com o envio de um ofício à Câmara Municipal de Vila do Bispo, contendo a fundamentação de sugestão de reposição do fornecimento de água que havia sido informalmente adiada e, desde logo, acatada pelo município visado.

Diferentemente, no âmbito de processo aberto com base em queixa na qual se alegava a interrupção do fornecimento de água sem qualquer aviso prévio, a instrução revelou que a respetiva queixa carecia de fundamento, tendo tal conclusão sido comunicada à queixosa⁽⁵⁵⁾.

No entanto, a instrução do mesmo processo revelou uma situação grave que, embora não tivesse sido objeto de queixa, o Provedor de Justiça não pôde deixar de censurar, na medida em que a entidade visada celebrara com a consumidora um acordo no qual incluiu uma cláusula (nula) de renúncia à prescrição

(54) Texto integral a pp. 101 do Anexo Documental e em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=15300>

(55) Ver síntese do Processo Q-1887/13 a pp. 110 Anexo Documental.

relativamente a créditos que, à data do acordo, não se encontravam ainda prescritos. A situação foi objeto de reparo⁽⁵⁶⁾ dirigido à sociedade Águas do Sado, S.A., cuja resposta ainda se aguardava no final de 2013.

Em um outro plano, a intervenção do Provedor de Justiça foi também decisiva dado que logrou acelerar a restituição, pela Direção-Geral do Consumidor, de cauções prestadas por consumidores de serviços públicos essenciais, por vezes com intervenção a montante, ou seja, junto das entidades às quais compete habilitar a referida Direção-Geral com as listagens e valores necessários à concretização da restituição. Foi o que aconteceu, por exemplo, em processos cuja instrução decorreu junto dos municípios de Bragança e de Gondomar, culminando com a restituição das cauções indevidamente cobradas⁽⁵⁷⁾.

Em matéria de transportes públicos, o Provedor de Justiça continuou a receber queixas por parte dos utentes portadores de assinaturas mensais que se veem impedidos de utilizar os transportes em dias de greve, reclamando, pois, a correspondente compensação. Foi, por isso, retomado o diálogo, iniciado em 2012, com o Executivo, com o objetivo de efetuar um ponto de situação relativamente ao estudo da possibilidade de prolongamento da duração do passe mensal por um período igual ao da duração da greve ou, em alternativa, da promoção do correspondente desconto aquando da aquisição de novo passe, hipóteses já anteriormente equacionadas.

Por fim, releva-se que, em 2013, o Provedor de Justiça continuou a contar com a boa colaboração da CP – Comboios de Portugal, EPE, nomeadamente na resolução de alguns problemas relacionados com a aplicação do regime sancionatório das infrações cometidas em transportes coletivos de passageiros. Em especial, a referida empresa aceitou a sugestão do Provedor de Justiça de anular coima aplicada a um passageiro que, tendo adquirido um título de transporte válido, não logrou exibi-lo em tempo, dando origem à aplicação de coima, situação tanto mais injusta quanto os factos apurados comprovavam não ter havido qualquer intenção de evitar o pagamento do referido título de transporte⁽⁵⁸⁾.



Sumariam-se, de seguida, algumas intervenções ocorridas em 2013 referentes à matéria de direitos dos consumidores, reveladoras de uma preocupação frequente na instrução de processos: a preocupação de olhar um pouco para além do caso concreto que é exposto ao Provedor de Justiça, procurando, sempre que possível, alargar a solução encontrada a todos os que se encontrem em situação idêntica.

Um desempregado de longa duração e beneficiário do Rendimento Social de Inserção viu indeferido pedido que havia dirigido à entidade gestora do serviço de abastecimento público de água do local da sua residência, no sentido de beneficiar de uma redução da respetiva tarifa.

Segundo relatou ao Provedor de Justiça, fora informado de que o regulamento aplicável não previa a redução das tarifas em função da situação económica dos consumidores. Sabendo-se que a Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos tem vindo a recomendar a prática de tarifas simultaneamente compatíveis com a sustentabilidade dos serviços e a capacidade económica dos utilizadores, foi sugerida à entidade visada, a Junta de Freguesia de Côja, a aprovação de uma tarifa social, traduzida na isenção dos encargos com a tarifa fixa e num desconto na parte variável, até aos 15 m³ por mês.

(56) Ver a pp. 110 do Anexo Documental (Processo Q-1887/13).

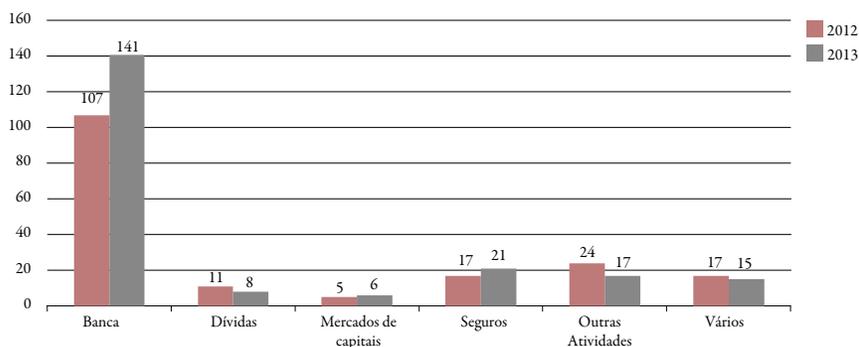
(57) A proibição de exigência de cauções e a restituição das cauções prestadas pelos consumidores de serviços públicos essenciais foram consagradas pelo Decreto-Lei n.º 195/99, de 8 de junho, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 100/2007, de 2 de abril.

(58) Ver síntese da sugestão dirigida à CP na p. 114 do Anexo Documental (Processo Q-6428/13).

Em resposta, a Junta de Freguesia informou o Provedor de Justiça da decisão de submeter a uma próxima Assembleia de Freguesia a criação de uma tarifa social, da qual o queixoso poderia vir a beneficiar, caso preenchesse os necessários pressupostos⁽⁵⁹⁾.

Gráfico XVIII

Direitos dos Agentes Económicos e Financeiros
(comparativo 2012-2013)



No ano de 2013 manteve-se a tendência, já constatada em anos anteriores, do aumento do número de queixas sobre a atividade bancária, cumprindo assinalar, tal como ocorrera em Relatórios anteriores, que as queixas aqui contabilizadas relativamente à atuação da banca tem como objetivo, de forma quase exclusiva, a atuação do Banco de Portugal e da Caixa Geral de Depósitos, SA. Isto porque, as instituições de crédito privadas encontram-se fora do âmbito de atuação do Provedor de Justiça. Mais do que resolver cada caso concreto, procura-se, sempre que possível, aproveitar um caso concreto para alterar entendimentos ou procedimentos iníquos. Tal procedimento permitiu, a título de exemplo, convencer a CGD a alterar as práticas até então em uso no que se refere à cobrança de prestações de crédito à habitação.

Na sequência da intervenção do Provedor de Justiça, a referida instituição de crédito aceitou passar a cobrar comissões por atraso no pagamento de prestações do crédito à habitação apenas depois de findas as 24 horas do dia previsto no contrato de mútuo como sendo a data de débito das prestações devidas⁽⁶⁰⁾.

Para além da cobrança de comissões – tema recorrente nas queixas dirigidas ao Provedor de Justiça em matéria de Banca – são também frequentes as queixas reveladoras de dificuldades dos cidadãos na satisfação de compromissos assumidos, nomeadamente através do recurso ao crédito. Nestes casos, opta-se por informar o queixoso sobre os novos regimes aprovados para fazer face a estas situações, de que é exemplo o PERSI – Procedimento Extrajudicial de Regularização de Situações de Incumprimento – relativamente a clientes bancários que se encontrem em mora no cumprimento de obrigações decorrentes de contratos de crédito, procedendo-se, também, ao encaminhamento para gabinetes de apoio e orientação ao sobreendividado⁽⁶¹⁾.

Não são apenas as questões recorrentes ou as mais frequentes que demandam tomadas de posições claras e bem fundamentadas. No que diz respeito aos assuntos financeiros, a par do cidadão menos conhecedor

(59) Processo Q-172/13.

(60) Ver síntese da sugestão dirigida à CGA a pp. 112 do Anexo Documental (Processo Q-4801/12).

(61) Exemplo desse tipo de informação e encaminhamento pode encontrar-se a pp. 115 do Anexo Documental (Processo Q-2836/13).

dos contornos específicos de que se reveste a legislação aplicável, dirige-se também ao Provedor de Justiça o cidadão ou o profissional conhecedor de temas cuja complexidade é evidente, exigindo esforços instrutórios acrescidos⁽⁶²⁾.

As entidades habitualmente ouvidas na instrução destes processos prestam, em regra, boa colaboração, com especial destaque para a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM), cujo rigor, celeridade e detalhe das respostas se louva.

A natureza de algumas questões objeto de queixa impõe que certas tomadas de posição se revistam de maior tecnicidade, o que acontece com frequência na área dos assuntos económicos e financeiros. Veja-se o seguinte exemplo:

Foi exposta ao Provedor de Justiça a situação de um cidadão que, tendo procedido ao pagamento da totalidade de dívida que lhe era exigida em execução fiscal, contestava o valor dos juros de mora cobrados. Embora não contestando a restituição do apoio financeiro que constituía a dívida exequenda, alegava o interessado ter pago juros em excesso, quer por erro quanto à taxa aplicada, quer por não ter sido reconhecida a prescrição parcial dessa dívida acessória.

Junto do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), o Provedor de Justiça invocou a jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo, no sentido de que aos créditos resultantes de apoios financeiros atribuídos por esse Instituto, porque não têm a natureza de créditos fiscais, não é aplicável o prazo de prescrição previsto no artigo 48.º da Lei Geral Tributária, mas, antes, o prazo de prescrição previsto no artigo 309.º do Código Civil, solicitando que fosse (re)apreciada a pretensão do queixoso.

O IEFP aceitou a orientação do Provedor de Justiça e procedeu ao recálculo dos juros de mora, corrigindo a taxa legal que havia sido aplicada e reconhecendo a prescrição parcial dos juros que já haviam sido pagos, o que determinou a restituição, ao interessado, do valor total de € 7 140,01⁽⁶³⁾.

Outros assuntos

Os restantes assuntos afetos a esta Unidade Temática deram origem, em 2013, à abertura de 112 processos, dos quais 68 versaram sobre responsabilidade civil, 28 sobre fundos europeus e nacionais e 16 sobre contratação pública.

Nos casos de responsabilidade civil – mais de metade relacionados com acidentes ocorridos em estradas nacionais, municipais ou autoestradas – cerca de 31,81%⁽⁶⁴⁾ foram resolvidos no decurso da instrução do processo.

Nesta área, destacam-se como exemplos da boa receptividade das propostas de resolução apresentadas pelo Provedor de Justiça, casos como o da queda de uma árvore implantada em terreno contíguo ao Parque Municipal de Campismo de Góis, e que causou danos materiais de algum relevo em bens da propriedade do Queixoso,⁽⁶⁵⁾ ou o da queda, sobre um veículo automóvel, de uma baia de delimitação do perímetro da Cimeira da NATO⁽⁶⁶⁾.

Pela negativa, repetiram-se os casos de total recusa de reconhecimento de qualquer tipo de responsabilidade por parte de empresas concessionárias da exploração de autoestradas relativamente a acidentes ocorridos nessas vias, seja por embates com animais, pela existência de objetos na via ou de líquidos derramados

(62) Exemplos de tomadas de posição em casos desta natureza nos Processos Q-4600/13, Q-2347/13 e Q-5293/13. A síntese do Processo Q-4600/13, encontra-se a pp. 116 do Anexo Documental.

(63) Processo Q-5346/13.

(64) Exatamente 21 casos.

(65) Processo R-4835/11.

(66) Processo R-5091/11.

no piso. Tratando-se de rejeição de responsabilidades cujos fundamentos o Provedor de Justiça há muito conhece (e dos quais há muito discorda), opta-se por encaminhar os queixosos para a via judicial, dotando-os, em sede de elucidação final, de informação suficiente para contrariar a tese defendida pela generalidade das concessionárias.

Em matéria de concursos públicos, registou-se um aumento do número de queixas relacionadas com o funcionamento das plataformas eletrónicas de contratação, bem como com os respetivos custos.

Salienta-se ainda positivamente o acolhimento da proposta de resolução de problema exposto ao Provedor de Justiça pelo autor do projeto de conceção arquitetónica premiado no âmbito de concurso público para a conceção do Centro Escolar de Mirandela. A queixa em causa tinha como fundamento o considerável atraso no pagamento do prémio devido. Após intervenção do Provedor de Justiça, a situação viria a ser desbloqueada.

Ainda em matéria de concursos públicos, destaca-se e resume-se de seguida a instrução de processo que permitiu, com a colaboração da entidade visada, inverter o rumo da situação objeto de queixa.

Em queixa dirigida ao Provedor de Justiça foram contestados os termos e resultados de concurso público lançado pelo Município de Ponte de Sor (para a aquisição de mobiliário destinado a Lar), onde a única proposta admitida (de entre 20), e assim necessariamente adjudicada, pertencia à exclusiva fornecedora de determinados modelos, expressamente identificados no caderno de encargos, ao arrepio da legislação aplicável.

De facto, o tipo de bens a adquirir, de mobiliário, podendo ser detalhadamente descritos, como também o foram (materiais, dimensões, *etc.*), não poderiam ser referenciados através de modelos exclusivos de uma empresa (a adjudicatária), sob pena de a favorecer, com simultânea eliminação da concorrência, como na realidade veio a suceder.

Sabendo-se, à data da queixa, que estaria iminente a outorga do contrato, articulou-se um diálogo instrutório urgente, estabelecido através de conferência telefónica com diversos interlocutores – Presidente camarário, juristas afetos aos Serviços Municipais e elementos do júri do concurso –, do qual viria a resultar o reconhecimento pela entidade visada das irregularidades apontadas, as quais foram, por isso, corrigidas em conformidade⁽⁶⁷⁾.

1.2.3. Direitos sociais

No ano de 2013, o número de queixas recebidas confirmou nesta unidade temática a tendência crescente verificada nos últimos anos, tendo-se procedido à abertura de 2095 processos, ou seja, mais 425 processos do que no ano anterior⁽⁶⁸⁾ (mais do dobro do que em 2010), representando cerca de 25% do total dos processos abertos na Provedoria de Justiça.

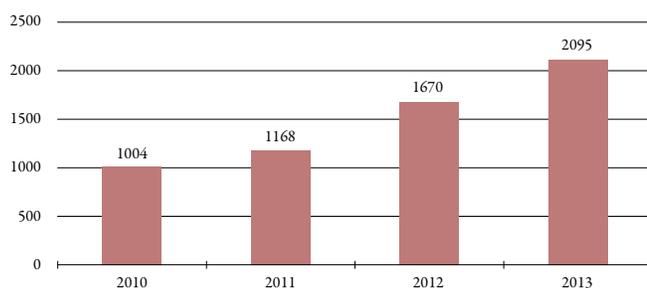
Para melhor análise da evolução verificada nos últimos anos, apresenta-se o seguinte gráfico:

(67) Processo Q-2009/13.

(68) O que corresponde a um acréscimo de 25,5%. Este número peca por defeito, uma vez que, face ao excepcional volume de processos com que esta Unidade Temática foi confrontada, bem como, por razões de organização e funcionamento, em meados do ano, passaram a ser tratados por outras Unidades Temáticas os processos sobre as seguintes matérias: doenças profissionais, emprego, formação profissional e habitação social.

Gráfico XIX

Atividade de Apreciação das Queixas
(comparativo 2010 a 2013)



Apesar do expressivo aumento do número de processos, comparativamente com o ano anterior não se registaram alterações significativas quanto à tipologia das matérias reclamadas. De qualquer modo, salienta-se um acréscimo significativo de queixas relativas a pensões de velhice, a prestações de desemprego, ao rendimento social de inserção, ao fundo de garantia salarial, mas também quanto às contribuições e dívidas à Segurança Social, sobretudo, no que respeita à aplicação do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social.

Para melhor perceção da tipologia das matérias objeto da intervenção desta Unidade Temática, apresenta-se seguidamente a distribuição dos processos pelos diferentes assuntos tratados:

Quadro 13

Assuntos

Sistema de Segurança Social	1753
Prestações	1198
Velhice	269
Invalidez	78
Pensão unificada	14
Morte	65
Dependência	8
Desemprego	257
Parentalidade	51
Doença	71
Prestações familiares	93
Deficiência	44
Complemento solidário para idosos	6
Rendimento social de inserção	115
Cumulação de prestações	12

Ação social	22
Garantia salarial	74
Garantia de alimentos a menores	2
Outros	17
Serviços e estabelecimentos sociais	29
Apoio domiciliário	1
Acolhimento familiar	5
Creches, infantários e amas	3
Lares de idosos e centros de dia	17
Outros	3
Contribuições e dívidas	516
Inscrição	16
Registo de remunerações	35
Taxas contributivas	196
Dívidas de contribuições	174
Dívidas de prestações indevidas	91
Contraordenações	1
Outros	3
Outros – sistema de Segurança Social	10
Regime de proteção social convergente e apoio social na Administração Pública	262
Prestações	219
Aposentação por velhice	150
Aposentação por invalidez	21
Pensão unificada	17
Pensões de preço de sangue, por serviços relevantes e outras	1
Prestações por morte	15
Prestações familiares	4
Prestações no âmbito da deficiência	8
Outros	3
Relação contributiva	32
Inscrição	4
Quotas e contribuições	15
Dívidas	4
Contagem de tempo de serviço	8
Outros	1
Apoio social na Administração Pública	11
Serviços Sociais da Administração Pública	3
Outras entidades	5
Outros regimes	3
Situações especiais de proteção social	53

Militares	44
Reforma e complementos	10
Deficientes das Forças Armadas (DFA)	15
Prestações complementares a ex-combatentes	17
Outros	2
Bancários	4
Advogados e Solicitadores	3
Outros	2
Doenças profissionais	9
Certificação da doença	9
Emprego e formação profissional	16
Inscrição e anulação da inscrição nos Centros de Emprego	12
Formação profissional	2
Outros	2
Habitação social	2
Total	2095

Note-se que esta Unidade Temática regista um equilíbrio muito difícil entre o fluxo crescente de processos abertos, a realização das necessárias diligências instrutórias, a dependência das respostas das entidades visadas, o estudo das questões suscitadas e a premência de continuar a assegurar um nível sustentado de conclusão dos processos.

Não obstante, no ano em análise foi possível encerrar 1900 processos, ou seja, quase tantos processos quantos os recebidos, sendo certo que 1574 foram concluídos no próprio ano. O que significa que cerca de 75% dos processos entrados em 2013 tiveram uma instrução inferior a um ano⁽⁶⁹⁾.

Dos 1900 processos concluídos: 994 (53%) lograram a reparação da ilegalidade ou injustiça, na sequência da intervenção do Provedor de Justiça; 576 (30%) foram considerados improcedentes, após instrução; 233 (12%) foram objeto de encaminhamento do queixoso para outros meios de resolução, com elucidação sobre os respetivos direitos; 64 foram arquivados por desistência dos queixosos; 18 com formulação de reparo ou chamada de atenção e 15 foram objeto de encerramento sumário ou por factos novos impeditivos da intervenção do Provedor de Justiça, mediante informação prestada aos interessados.

As entidades mais visadas nas queixas foram: o Instituto da Segurança Social, I.P. (73%), no qual se integram, nomeadamente, os centros distritais (41%)⁽⁷⁰⁾, o Centro Nacional de Pensões (17%) e os próprios serviços centrais do referido Instituto (14%). As outras entidades mais visadas foram: a Caixa Geral de Aposentações, I.P. (13%), o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (7%) e o Instituto de Emprego e Formação Profissional, I.P. (2%). No plano da orgânica governamental, sobressaem o Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, o Ministério das Finanças e o Ministério da Defesa Nacional.

No que diz respeito ao cumprimento do dever de cooperação com o Provedor de Justiça⁽⁷¹⁾ por parte das entidades visadas, fundamental para uma instrução célere e eficaz dos processos neste órgão do Estado, importa referir que foi instituído, no início do ano de 2013, um novo modelo de colaboração com o Instituto

(69) No final do ano encontravam-se pendentes 539 processos, dos quais apenas 16 relativos ao ano de 2012.

(70) Os centros distritais mais visados foram os de Lisboa, Porto, Setúbal, Braga, Aveiro, Faro, Santarém, Coimbra, Leiria e Viana do Castelo (por esta ordem).

(71) Artigo 29.º do Estatuto do Provedor de Justiça (aprovado pela Lei n.º 9/91, de 9 de abril).

da Segurança Social, I.P. (serviços centrais, centros distritais e Centro Nacional de Pensões) assente na criação de uma de caixa de correio eletrónico exclusivamente afeta às diligências instrutórias da Provedoria de Justiça, no sentido de agilizar a instrução dos processos.

Em face de alguns atrasos significativos nas respostas e da desadequação de alguns esclarecimentos prestados pelo Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, I.P.), em 03 de outubro de 2013, realizou-se uma nova reunião com o Conselho Diretivo daquele Instituto no sentido de analisar a situação de vários processos pendentes, mas também de avaliar e aperfeiçoar o atual modelo de cooperação com o Provedor de Justiça, o que se traduziu em resultados bastante positivos até ao final do ano de 2013.

Foram ainda acordados novos procedimentos informais na articulação com os serviços daquele Instituto, bem como a realização regular de reuniões temáticas com os respetivos serviços. Por outro lado, em 27 de novembro de 2013, realizou-se uma reunião conjunta com os Conselhos Diretivos do ISS, I.P. e do Instituto de Informática, I.P. no sentido de refletir sobre a articulação entre aqueles dois Institutos, e também com o intuito de abordar vários processos pendentes por alegados «constrangimentos das aplicações informáticas» do sistema de informação da segurança social.

A cooperação da Caixa Geral de Aposentações, I.P. (CGA) com o Provedor de Justiça melhorou de forma significativa no que se refere ao acesso a informações e documentos necessários à instrução dos processos. Revelou, contudo, alguma morosidade no âmbito das diligências instrutórias formais.

Manteve-se a excelente colaboração com a Comissão de Recursos⁽⁷²⁾ a funcionar, com autonomia decisória, junto do Instituto de Emprego e Formação Profissional, I.P., e que tem permitido resolver, com celeridade e eficiência, várias situações objeto, respetivamente, de recurso naquela entidade e de queixa na Provedoria de Justiça. Tal colaboração expedita tem viabilizado o cabal esclarecimento da anulação das inscrições dos desempregados nos centros de emprego do IEFP (anulações com fundamento na falta de comparências a convocatórias não devidamente remetidas) e a regularização das situações perante aquelas entidades, permitindo aos interessados retomar as respetivas prestações de desemprego, entretanto suspensas pelas referidas anulações de inscrição.

Em relação aos gabinetes ministeriais verificou-se uma maior morosidade nas respostas às interpelações do Provedor de Justiça, em especial por parte do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, do Ministério das Finanças e do Ministério da Defesa Nacional.

Saliente-se que o aumento do número de queixas neste domínio pode encontrar parte da sua justificação no período de crise como aquele que o país tem vivido nos últimos anos.

Este acréscimo não pode deixar de refletir uma séria preocupação sobre o impacto que essa mesma crise – e sobretudo as medidas de forte austeridade – tem tido na vida do cidadão e das famílias no acesso e na manutenção do direito a prestações sociais, sejam elas pensões, subsídios compensatórios da perda de remunerações ou de outros subsídios ou prestações no âmbito da proteção social de cidadania, sendo que neste último caso a preocupação é tanto mais acentuada quanto é certo estarmos perante prestações que visam combater a pobreza e a exclusão.

Neste contexto de crise, é por demais evidente a importância que as transferências sociais devem ter no âmbito de um sistema de segurança social, em especial, no que respeita à prevenção, ao combate e à erradicação de situações de pobreza e de exclusão social, devendo os apoios e prestações constituir, por isso, um verdadeiro «amortecedor social».

É possível ainda que o aumento do número de queixas encontre também fundamento, nomeadamente, no impacto das sucessivas alterações legislativas verificadas nos últimos anos, quer no âmbito dos regimes da segurança social, quer no domínio dos regimes de proteção social convergente. Tais alterações têm-se

(72) Instituída pelo artigo 67.º do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 03 de novembro, com a finalidade de apreciar os recursos não contenciosos de decisões de anulação de inscrição nos centros de emprego, e criada pela Portaria n.º 1301/2007, de 3 de outubro, onde estão definidas, designadamente, as respetivas atribuições e competências.

traduzido na fixação de condições mais restritivas no acesso e no cálculo das pensões e de outras prestações sociais, mas também na incidência de cortes nas pensões e prestações já atribuídas.

As queixas refletem ainda uma cada vez mais preocupante degradação da relação entre o cidadão (beneficiário ou contribuinte) e a administração, que resulta da incapacidade dos serviços desta conseguirem, em tempo útil e com alguma qualidade, adaptar programas informáticos às novas regras que vão sendo legisladas, e bem assim, atribuir ou corrigir prestações, assegurar o direito à informação dos pensionistas ou responder – tempestivamente e com exatidão – aos interessados.

Porém, a este propósito, importa também não ignorar que a atuação dos serviços da administração está também ela condicionada por certas fragilidades na sua organização e funcionamento, algumas estruturais, é certo, mas agora potenciadas pela súbita redução de recursos humanos, pela perda do *know-how* dos muitos técnicos que se aposentam, pela própria sucessão das alterações legislativas que exigem celeridade na aplicação, na formação e na informação.

As queixas parecem refletir, por tudo isto, a insegurança, a incerteza, a desconfiança e o desagrado do cidadão, através das quais contestam não só as próprias alterações legislativas que restringem ou suprimem os seus direitos sociais, mas também a desadequada organização e funcionamento dos serviços da administração, os atrasos verificados no acesso às prestações, a falta de informação ou resposta atempada e a qualidade da informação prestada.

Quanto às questões mais suscitadas nas queixas recebidas nesta Unidade Temática, identificam-se, designadamente, as seguintes: (a) atraso no acesso ao Fundo de Garantia Salarial por parte dos trabalhadores com salários em atraso de empresas declaradas insolventes⁽⁷³⁾; (b) aplicação dos cortes nos montantes das pensões por força da Lei do Orçamento do Estado, bem como no que diz respeito ao pagamento do 14.º mês (*subsídio de férias*) aos pensionistas, quer do regime convergente (Caixa Geral de Aposentações, I.P.), quer do regime geral da segurança social (Centro Nacional de Pensões do ISS); (c) dívidas de contribuições à segurança social, suscitando-se, nomeadamente, irregularidades nas notificações e nos montantes, bem como o atraso nas respostas às reclamações apresentadas e nas restituições aos interessados de contribuições que foram indevidamente pagas⁽⁷⁴⁾; (d) atraso na emissão de declarações da situação contributiva regularizada por parte dos serviços do Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS), imprescindíveis à atividade empresarial e económica, com prejuízos para os queixosos; (e) posicionamento dos trabalhadores independentes nos escalões de base de incidência contributiva; (f) problemas com a aplicação de várias normas do Código Contributivo; (g) atraso na atribuição do subsídio por cessação de atividade (subsídio de desemprego) aos trabalhadores independentes; (h) atraso na apreciação dos pedidos de revisão dos montantes do abono de família devido à redução dos rendimentos dos agregados familiares; (i) indeferimento, suspensão e/ou cessação de prestações sociais e falta de fundamento de algumas decisões; (j) pedidos incorretos, não fundamentados e/ou extemporâneos de restituição de prestações sociais que os serviços do ISS alegam ter pago indevidamente; (k) constrangimentos verificados na articulação dos serviços do ISS – centros distritais, Centro Nacional de Pensões e serviços centrais, entre si –, mas, também, problemas de articulação entre o ISS, o Instituto de Informática, I.P. (II) e o IGFSS; (l) deficiências nas aplicações do sistema de informação da segurança social ou atraso na adequação ou correção dessas mesmas aplicações, com consequências, em especial, no plano da atribuição das prestações

(73) A este propósito, o Provedor de Justiça formulou chamadas de atenção aos Conselhos Diretivos do Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS) e do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (IGFSS) e à respetiva tutela, em especial ao Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social.

(74) A título meramente exemplificativo, refira-se o caso de um trabalhador independente (TI) que tendo reiniciado a atividade de trabalhador por conta de outrem – e, por isso, tendo ficado oficiosamente isento de contribuir como TI –, continuou a ser objeto de débitos injustificados de contribuições como TI, as quais só vieram a ser restituídas pela segurança social após intervenção do Provedor de Justiça. A este propósito, o Provedor de Justiça não deixou de chamar a atenção do ISS, I.P. para a necessidade de avaliação e correção deste procedimento em casos similares (Processo Q-5593/13).

sociais, na cobrança de contribuições ou na notificação de outras dívidas⁽⁷⁵⁾; (m) omissão de pronúncia, atraso nas respostas, insuficiente ou inadequada informação prestada aos interessados pelos serviços do ISS, do IGFSS e da CGA; (n) situações de desproteção social na parentalidade no que concerne a docentes que transitaram do regime convergente (CGA) para o regime geral da segurança social (ISS); (o) atrasos superiores a ano e meio na atribuição das pensões de aposentação por parte da CGA; (p) organização e funcionamento dos serviços de verificação de incapacidades dos centros distritais do ISS, nomeadamente no que respeita: à identificação dos médicos nas comissões em que participam e nos relatórios ou deliberações que subscrevem, aos critérios de contratação dos respetivos peritos médicos, à composição técnica de tais comissões e aos atrasos na realização das próprias perícias em alguns centros distritais desse Instituto, condicionando o acesso ao subsídio de doença (comissões de reavaliação) ou a pensões de invalidez (comissões de verificação e de recurso); (q) atrasos excessivos nos processos de qualificação de deficientes das forças armadas (a cargo do Ministério da Defesa Nacional e dos diferentes Ramos das Forças Armadas, em particular do Exército); (r) proteção das vítimas de violência doméstica no que respeita ao direito à habitação.

Para além do esclarecimento e resolução dos casos concretos reclamados, as principais intervenções do Provedor de Justiça incidiram sobre questões de âmbito geral que, embora partindo de queixas concretas, denotavam a necessidade de clarificação ou alteração da lei ou a alteração de procedimentos por parte da administração.

No primeiro trimestre de 2013, foram rececionadas muitas queixas de pensionistas do Centro Nacional de Pensões – todas incorporadas num único processo – relativas à ausência de esclarecimentos daquela entidade sobre as alterações dos montantes das respetivas pensões⁽⁷⁶⁾ e o não envio da declaração anual dos rendimentos de pensão⁽⁷⁷⁾.

Na sequência da intervenção do Provedor de Justiça, o Instituto da Segurança Social, I.P. deu cumprimento às obrigações legais em causa. Não obstante, considerando estar em causa o direito à informação⁽⁷⁸⁾ dos pensionistas e visando acautelar situações futuras, o Provedor de Justiça dirigiu uma chamada de atenção ao Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social, sugerindo a adoção de um procedimento que acautelasse o direito dos pensionistas ao acesso célere à informação sobre os montantes, alterações e deduções registadas nas respetivas pensões, nomeadamente, através da plataforma informática «Segurança Social Direta»⁽⁷⁹⁾.

O Provedor de Justiça foi igualmente confrontado com um número inusitado de queixas apresentadas por trabalhadores independentes (TI) relativamente a várias questões decorrentes da aplicação do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social⁽⁸⁰⁾.

Para além das intervenções com sucesso realizadas em 2012 sobre algumas matérias com interesse para os trabalhadores independentes⁽⁸¹⁾, em 2013 procedeu-se a um estudo aprofundado das novas questões que foram sendo suscitadas nas queixas, tendo o Provedor de Justiça sugerido ao Secretário de Estado da

(75) A título de exemplo, realça-se o facto de o sistema de informação da segurança social não permitir atualmente que os pensionistas possam aceder, através do serviço «Segurança Social Direta», a informação essencial sobre as pensões pagas, nomeadamente no que respeita às alterações e deduções. Ou a dificuldade de algumas entidades patronais na entrega *on-line* das declarações de remunerações mensais devido a problemas de compatibilidade de alguns «*browsers*», o que veio a ser corrigido após intervenção deste órgão do Estado. Estas e outras disfuncionalidades detetadas no sistema de informação da segurança social foram, aliás, objeto de uma reunião realizada com os Conselhos Diretivos do Instituto da Segurança Social, I.P. e do Instituto de Informática, I.P. em 27 de novembro de 2013 (Processo Q-600/13).

(76) Por força da Lei do Orçamento do Estado para 2013.

(77) A que aquela entidade estava legalmente obrigada, como e enquanto entidade processadora de pensões, por força da alínea *b*), do n.º 1, do artigo 119.º, do Código do IRS.

(78) Artigos 22.º, 71.º e 73.º da Lei de Bases do Sistema de Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro).

(79) Esta sugestão foi acolhida, embora com execução diferida, por alegados constrangimentos do sistema de informação da Segurança Social. Esta matéria veio a ser também abordada na reunião conjunta realizada com os Conselhos Diretivos do ISS e II em 27 de novembro de 2013. Ver síntese a pp. 123 do Anexo Documental e maior desenvolvimento em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=15191>

(80) Aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, que só veio a entrar em vigor no dia 1 de janeiro de 2011.

(81) *Vide* Relatório à Assembleia República de 2012, pp. 65 e 66, em: http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Relatorio_AR__2012_.pdf

Solidariedade e da Segurança Social algumas alterações legislativas e, também, alterações de procedimentos face a algumas disfuncionalidades verificadas na atuação dos serviços da segurança social neste âmbito.

As principais questões suscitadas pelo Provedor de Justiça disseram respeito: *a)* ao posicionamento dos TI nos escalões de base de incidência contributiva; *b)* à não aplicação do artigo 164.º do Código Contributivo aos TI com contabilidade organizada; *c)* ao ajustamento progressivo da base de incidência contributiva; *d)* à reavaliação da base de incidência contributiva; *e)* à situação dos TI com rendimento relevante de valor igual ou inferior a 12 vezes o valor do IAS; *f)* à data de produção de efeitos da isenção contributiva e da redução da base de incidência contributiva; *g)* à determinação da base de incidência contributiva dos TI. Algumas destas sugestões vieram a ser acolhidas na Lei do Orçamento do Estado para 2014⁽⁸²⁾ ⁽⁸³⁾.

Ainda no domínio dos TI, e constatando uma desigual e injusta diferenciação na forma de apuramento do rendimento relevante dos mesmos para acesso às prestações sociais, o Provedor de Justiça sugeriu ao Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social que fosse ponderada a alteração do Decreto-Lei n.º 245/2008, de 18 de dezembro, no sentido de o artigo 2.º passar a determinar um apuramento do rendimento relevante dos TI para efeitos de acesso às prestações sociais nos mesmos termos em que aquele rendimento relevante é determinado, por força do artigo 162.º do Código Contributivo, para pagamento de contribuições, evidenciando a necessidade de o Estado tratar por igual o rendimento quando pretende tributar os TI ou atribuir-lhes prestações, sob pena de total iniquidade⁽⁸⁴⁾.

Na sequência de queixas de algumas empresas, constatou-se que os serviços do ISS estavam a efetuar uma incorreta aplicação do disposto no n.º 1, do artigo 140.º, do Código Contributivo, qualificando de forma errada algumas empresas como «entidades contraentes» para efeitos de obrigação contributiva para a segurança social.

No sentido de resolver o problema, foi sugerido ao Conselho Diretivo do ISS que procedesse a uma correta interpretação da lei e regularizasse a situação das empresas queixosas e de todas as outras em igualdade de circunstâncias⁽⁸⁵⁾.

A propósito do excessivo atraso verificado na restituição de contribuições indevidamente cobradas pela segurança social aos contribuintes, o Provedor de Justiça formulou reparos aos Conselhos Diretivos do ISS e do IGFSS, bem como à respetiva tutela, em especial ao Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social⁽⁸⁶⁾.

Por outro lado, em face da publicação do Decreto-Lei n.º 151-A/2013, de 31 de outubro, que veio estabelecer um regime excecional de regularização de dívidas à segurança social (e ao fisco) e tendo em consideração os significativos atrasos dos serviços na apreciação das reclamações de dívidas (nomeadamente, quanto ao respetivo fundamento, montantes e períodos a que as mesmas se reportavam), o Provedor de Justiça alertou o Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social para o problema e para a consequente impossibilidade de os interessados poderem aceder, em tempo útil, ao aludido regime excecional de regularização de dívidas. O prazo para beneficiar deste regime veio a ser entretanto alargado.

O excessivo atraso verificado no acesso ao Fundo de Garantia Salarial (FGS) por parte de ex-trabalhadores de empresas declaradas insolventes foi objeto de um inquérito ao Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS), na sequência do qual se confirmou um atraso médio de, aproximadamente, dois anos entre a entrada

(82) Por outro lado, o Instituto da Segurança Social, I.P. emitiu uma circular de orientação técnica (n.º 21/2013), visando harmonizar alguns procedimentos sobre o assunto, refletindo, em certa medida, algumas das preocupações do Provedor de Justiça em relação a esta temática.

(83) Processo Q-465/13. Ver síntese integral a pp. 121 do Anexo Documental e para maior desenvolvimento consultar: <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=15225>

(84) Em resposta, foi informado que o assunto está a ser objeto de estudo na Direção-Geral da Segurança Social.

(85) O ISS veio responder que acolhera tal sugestão para os rendimentos posteriores a 2012, mas que mantinha o entendimento para os rendimentos de 2011. Em face desta iniquidade, a matéria veio a ser objeto de reunião com o Departamento de Prestações e Contribuições daquele Instituto em 4 de dezembro de 2013, o qual ficou de rever a sua posição.

(86) Para maior desenvolvimento, consulte-se: <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=15211>

do requerimento nos centros distritais daquele Instituto e a decisão final do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (IGFSS).

De facto, aos atrasos verificados na apreciação inicial nos centros distritais do ISS, acrescia ainda o atraso do Núcleo do FGS do IGFSS. Considerando a natureza da prestação social em causa e o manifesto incumprimento do normativo legal que impunha um prazo de 30 dias para a prolação da decisão deste tipo de requerimento (n.º 1, do artigo 325.º, da Lei n.º 35/2004, de 29 de julho, *ex vi* alínea *o*), n.º 6, do artigo 12.º, da Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro), o Provedor de Justiça formulou um novo reparo ao Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social, no sentido de serem adotadas medidas e procedimentos – nomeadamente, no que respeita ao reforço de recursos humanos – para resolução do problema⁽⁸⁷⁾.

Especiais intervenções do Provedor de Justiça mereceram também algumas das situações reclamadas por cidadãos desempregados:

- a) Desde logo, o Provedor de Justiça sugeriu ao Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social que fosse devidamente ponderada a manutenção da obrigação de apresentação quinzenal dos desempregados subsidiados nos centros de emprego do Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. (ou noutros locais)⁽⁸⁸⁾ e que, na prática, se tem traduzido num mero expediente formal, sem qualquer utilidade em termos de acompanhamento e inserção profissional dos interessados, a que acresce a afetação dos escassos recursos humanos e financeiros dos serviços públicos para o efeito⁽⁸⁹⁾.
- b) Ainda quanto à obrigação das apresentações quinzenais, o Provedor de Justiça chamou a atenção do Conselho Diretivo do Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. (IEFP) para a necessidade de clarificação e uniformização do entendimento sobre os atos que consubstanciam o cumprimento de tal obrigação por parte dos desempregados⁽⁹⁰⁾. Nesse sentido, o IEFP emitiu uma orientação técnica para os respetivos centros de emprego, identificando as intervenções realizadas no âmbito do acompanhamento do plano pessoal de emprego dos interessados que devem equivaler a apresentação quinzenal e, por isso, substituir essa apresentação, evitando situações iníquas de alegado incumprimento desse dever por parte dos interessados, com a consequente cessação dos respetivos subsídios de desemprego⁽⁹¹⁾.
- c) Neste âmbito, há a referir uma outra intervenção do Provedor de Justiça junto do IEFP a propósito da anulação da inscrição do desempregado no centro de emprego por falta a uma convocatória – com a consequente cessação do subsídio de desemprego – por mero lapso na indicação da morada. Evidenciada a injustiça resultante da desproporcionalidade entre a falta cometida e a consequência dela decorrente, foi acolhida a sugestão do Provedor de Justiça no sentido não só da resolução do caso concreto, mas também, da emissão de uma orientação técnica para os centros de emprego daquele Instituto no sentido de fixar procedimento uniforme no tratamento desta matéria, acautelando os direitos e interesses legítimos dos desempregados⁽⁹²⁾.
- d) O Conselho Diretivo do IEFP foi também alertado pelo Provedor de Justiça para a necessidade de, aquando da inscrição dos desempregados nos centros de emprego, ser impressa e

(87) Processo Q-4421/12. Para maior desenvolvimento consulte-se: <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idci=15198>

(88) Atualmente prevista no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro.

(89) Acolhida que foi a sugestão do estudo da matéria, aguarda-se resposta definitiva (Processo Q-607/13).

(90) Artigo 17.º, n.º 2, *in fine*, do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro.

(91) Processo Q-3500/12.

(92) Processo Q-6618/13. Ver síntese a pp. 143 do Anexo Documental.

entregue aos interessados a respetiva ficha de inscrição, de modo a que os mesmos possam confirmar a correção dos dados registados pelo funcionário que procedeu à inscrição no sistema informático, evitando com isso eventuais problemas e prejuízos futuros resultantes de erros de registo⁽⁹³⁾.

- e) A lei consagra a majoração do subsídio de desemprego em determinadas circunstâncias e, com a alteração introduzida pelo disposto no n.º 3, do artigo 118.º, da Lei n.º 66-A/2012, de 31 de dezembro, permitiu-se que um casal de desempregados que aufera subsídio de desemprego e em que, como tal, ambos beneficiem da majoração, cessado que seja o subsídio de um deles (mas permanecendo em situação de desemprego), o outro possa manter o direito à majoração. Verifica-se que a situação que o legislador veio acautelar não é materialmente diferente daquela em que um casal de desempregados (ambos inscritos no centro de emprego), apenas um deles aufera subsídio de desemprego, não sendo, nem tendo sido o outro, titular de tal prestação. No caso previsto na lei, ambos os cônjuges receberam subsídio de desemprego e ambos beneficiaram da majoração, encontrando-se, por conseguinte, numa situação mais benéfica do que a vivida pelo casal em que um deles, embora desempregado, não teve sequer direito a receber subsídio de desemprego. Considerando estar-se perante um tratamento desigual de situações materialmente iguais, e tendo ainda em atenção que esta situação é ainda mais grave do que aquela que o legislador acautelou, o Provedor de Justiça sugeriu ao Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social que fosse adotada medida legislativa que estendesse o regime da majoração aos casais de desempregados nestas circunstâncias, garantindo que fosse conferido tratamento igual a situações materialmente iguais⁽⁹⁴⁾.
- f) O atraso na decisão dos requerimentos para atribuição dos subsídios por cessação de atividade (subsídio de desemprego) aos trabalhadores independentes⁽⁹⁵⁾ – problema identificado na sequência da receção de várias queixas cuja instrução permitiu confirmar a existência de constrangimentos da aplicação informática que suporta a gestão das prestações de desemprego – determinou intervenções do Provedor de Justiça junto dos Conselhos Diretivos do ISS e do II e, face à natureza da prestação e à dimensão do atraso, o assunto foi ainda objeto de reunião com os referidos Institutos. Em consequência, foram envidados esforços no sentido de resolver a situação e para tratar com maior celeridade os requerimentos passíveis de deferimento, passando a ser processados de forma manual, de modo a evitar o prolongamento de situações de injusta desproteção social.

Na sequência de algumas queixas, identificou-se o problema da suspensão do pagamento da prestação do rendimento social de inserção (RSI) nos casos em que o beneficiário apresentava o pedido de renovação com a antecedência legalmente estabelecida e que, por razões exclusivamente imputáveis aos serviços do ISS, a respetiva instrução não era concluída até à data da renovação⁽⁹⁶⁾, sendo automática e ilegalmente suspenso o pagamento da prestação, deixando os beneficiários numa situação de total desproteção social. Considerando que a prestação social em causa visa acautelar agregados familiares em situação de grave carência económica e

(93) Processo Q-429/13.

(94) A sugestão não veio a ser acolhida, tendo o processo transitado para a Unidade Temática que analisa os assuntos constitucionais, a fim de a questão ser apreciada na perspetiva de uma eventual inconstitucionalidade.

(95) Prestação social que veio a ser consagrada no Decreto-Lei n.º 65/2012, de 15 de março.

(96) Nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 3, do artigo 21.º, da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, o RSI é atribuído pelo prazo de um ano, suscetível de renovação por igual período, mediante requerimento a apresentar pelo interessado «com a antecedência de dois meses em relação ao final do período de concessão». Por seu turno, o n.º 4, do artigo 21.º, do mesmo diploma legal, estabelece que a «decisão sobre a renovação da prestação deve ser proferida no prazo máximo de 30 dias após a apresentação do pedido de renovação».

em risco de exclusão social, foi efetuada uma especial chamada de atenção ao Conselho Diretivo do ISS, em reunião realizada em 27 de novembro de 2013, no sentido de resolver urgentemente o problema, adotando medidas que evitassem situações similares.

Por outro lado, visando colmatar uma omissão legislativa no domínio da proteção social na invalidez – concretamente, relativa à proteção de cidadãos portadores de doenças graves e precocemente incapacitantes, a que alude a Lei n.º 90/2009, de 31 de agosto –, o Provedor de Justiça chamou a atenção do Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social para a necessidade de ser constituída a Comissão Especializada prevista no respetivo artigo 11.º, à qual cabe determinar as doenças especialmente protegidas, bem como avaliar e reavaliar trienalmente a lista de tais doenças. A referida Comissão veio a ser entretanto criada⁽⁹⁷⁾, o que permitirá, eventualmente, estabelecer novas doenças dignas de especial proteção.

Ainda a propósito da proteção na invalidez, e tendo presentes várias queixas que davam conta de atrasos significativos na realização das perícias médicas – comissões de verificação de incapacidades e das comissões de recurso – no Centro Distrital de Braga do ISS, o Provedor de Justiça inquiriu o respetivo Conselho Diretivo não só sobre o caso concreto de Braga, mas também sobre outros Centros Distritais em que o mesmo problema eventualmente também se verificasse. Na resposta, o ISS veio confirmar atrasos nos centros distritais de Braga, Lisboa e Porto, esclarecendo que, entretanto, para resolução do problema, tinham sido formalizadas adendas aos contratos dos peritos médicos, com vista à realização de um maior número de perícias.

No domínio da proteção na deficiência e na sequência de queixa apresentada por um cidadão portador de deficiência, integrado num lar residencial, constatou-se inexistirem indicativos técnicos para efeitos do cálculo das comparticipações familiares nos estabelecimentos de apoio social (lares residenciais e centros de atividades ocupacionais), destinados a cidadãos portadores de deficiência. Em consequência, o Provedor de Justiça sugeriu ao Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social que promovesse a revisão da Circular Normativa n.º 3-DGSS, de 2 de maio de 1997, no sentido de colmatar esta omissão, sugestão que veio a ser acolhida.

No que respeita ao regime de proteção social convergente, registam-se também várias intervenções do Provedor de Justiça de âmbito e interesse geral, designadamente:

- a) Na sequência de diligências instrutórias realizadas, foi possível apurar um atraso de aproximadamente 18 meses na Caixa Geral de Aposentações (CGA) para apreciação e decisão dos requerimentos para atribuição das pensões de aposentação. Em face deste excessivo atraso, foi formulada uma chamada de atenção à Ministra de Estado e das Finanças no sentido de serem adotadas medidas e procedimentos adequados a resolver o problema⁽⁹⁸⁾.
- b) Ainda a propósito dos atrasos da CGA, e em consequência destes, verificou-se, a propósito de uma queixa concreta, que aquela entidade indeferira a pensão de aposentação por razões meramente formais, sendo certo que se o pedido de aposentação tivesse sido instruído e apreciado num prazo razoável, a CGA poderia e deveria ter convidado a interessada a suprir as deficiências do respetivo requerimento, permitindo, com isso, o deferimento da pensão de aposentação no quadro do regime especial aplicável. Em face disto, foi sugerido à Direção da CGA que reapreciasse não só o processo da interessada, mas também o de outros cidadãos em igualdade de circunstâncias. A CGA, anuindo à argumentação do Provedor de Justiça, submeteu a decisão final ao Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, o qual homologou tal entendimento, acolhendo a sugestão do Provedor de Justiça

(97) Despacho n.º 14709/2013, in *Diário da República*, 2.ª série, n.º 221, de 14 de novembro de 2013.

(98) Apesar de até à data da elaboração deste Relatório não ter sido recebida resposta definitiva, uma vez que o assunto veio a ser encaminhado para o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, o certo é que, tanto quanto foi possível apurar, a CGA viu entretanto reforçado o pessoal afeto a este tipo de serviço (Processo Q-5303/13). Ver síntese a pp. 118 do Anexo Documental.

e, assim, satisfazendo não só a pretensão da queixosa, mas também a de todos os outros interessados em situação similar⁽⁹⁹⁾.

- c) Verificadas algumas situações de não pagamento pontual do 14.º mês a pensionistas da CGA, em clara violação do disposto na alínea *a*), do n.º 1, do artigo 3.º, da Lei n.º 39/2013, de 21 de junho. Por alegado lapso na gestão da aplicação informática, apenas alguns pensionistas receberam, em novembro de 2013, a prestação do 14.º mês, quando a mesma deveria ter sido integralmente liquidada em julho. Foi formulado um reparo à Direção da CGA no sentido de acautelar de forma devida situações como a descrita, evitando que se repetissem, de modo a não serem preteridos os direitos e interesses legítimos dos pensionistas em aceder de forma tempestiva às prestações sociais devidas.
- d) Constatada a situação de total desproteção social dos aposentados que, estando autorizados a exercer funções públicas, ficam numa situação de incapacidade temporária para o exercício das mesmas – uma vez que, nessas circunstâncias, não só não podem aceder ao subsídio de doença como também não auferem nem pensão, nem remuneração –, o Provedor de Justiça sugeriu à CGA que esta lacuna fosse preenchida tendo por referência a unidade do sistema de segurança social (pagando a pensão durante o estrito período da incapacidade temporária) ou, em alternativa, que fosse suscitada junto da tutela a adoção de medida legislativa adequada a resolver este tipo de desproteção social. Acolhendo a posição do Provedor de Justiça, a CGA sustentou junto do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento a adoção de medida legislativa.

O Provedor de Justiça continuou a dar especial atenção aos problemas suscitados pelos cidadãos Deficientes das Forças Armadas (DFA):

- a) um dos problemas prendeu-se com a atualização das respetivas pensões de reforma de acordo com a nova tabela remuneratória dos militares das Forças Armadas (Decreto-Lei n.º 296/2009, de 14 de outubro). Na sequência de várias diligências realizadas junto do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, o assunto veio a ser devidamente resolvido, tendo sido determinada a atualização das pensões com efeitos reportados a 01 de janeiro de 2010⁽¹⁰⁰⁾.
- b) um outro problema – este recorrente – prendeu-se com o atraso na tramitação dos processos de qualificação de DFA (alguns com 14 e 15 anos de duração), o que determinou a realização de um inquérito e de uma reunião, em 2 de maio de 2013, com a Direção de Serviços de Apoio Jurídico daquele Ministério, visando avaliar, nomeadamente, as razões para os constrangimentos verificados na conclusão deste tipo de processos.

Por outro lado, na sequência de queixas de vítimas de violência doméstica sobre o problema de acesso a alojamento, o Provedor de Justiça alertou a Secretária de Estado dos Assuntos Parlamentares e da Igualdade para a necessidade de se regulamentar o artigo 45.º da Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, no que respeita ao «*apoio às vítimas de violência doméstica no domínio do arrendamento, atribuição de fogo social ou a modalidade específica equiparável*». Em resposta, foi transmitido o acolhimento de tal sugestão, com a informação de estar a ser preparado diploma legal sobre o assunto.

(99) Processo Q-2939/13. Ver síntese a pp. 124 do Anexo Documental.

(100) Para um maior desenvolvimento, consulte-se: <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=15184>

Por fim, importa dar nota da sequência dada a dois processos, um aberto por iniciativa do Provedor de Justiça, em 2012, e outro sobre uma Recomendação formulada em 2012:

- a) Processo aberto por iniciativa do Provedor de Justiça⁽¹⁰¹⁾ na sequência de algumas queixas relativas ao acolhimento familiar de cidadãos idosos, até um máximo de três, fora do enquadramento legal previsto no Decreto-Lei n.º 391/91, de 10 de outubro, ou seja, sem prévia candidatura e eventual seleção das famílias à prestação deste serviço pelas entidades competentes. Perante a falta de enquadramento legal desta modalidade de acolhimento familiar, e considerando o risco para a saúde e bem-estar dos idosos acolhidos nestas circunstâncias, o Provedor de Justiça sugeriu, oportunamente, que fosse ponderada a adoção de medida legislativa. Em resposta, foi informado da criação de um grupo de trabalho no âmbito do Programa de Emergência Social para analisar a legislação e os guiões técnicos que enquadram as respostas sociais, havendo já proposta de revisão legislativa das respostas sociais com vista ao licenciamento desta atividade.
- b) No que diz respeito à Recomendação n.º 15-B/2012⁽¹⁰²⁾, formulada no sentido da revisão do regime jurídico do subsídio por frequência de estabelecimento de ensino especial (subsídio de educação especial)⁽¹⁰³⁾, importa referir que a mesma foi acolhida, tendo sido criado um grupo de trabalho «*com a missão de analisar e identificar os impactos da regulamentação e dos procedimentos inerentes ao atual regime do Subsídio de Educação Especial*»⁽¹⁰⁴⁾. Entretanto, foi o Provedor de Justiça informado que, por um lado, fora celebrado um protocolo de âmbito nacional entre o ISS, I.P. e a Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares, com vista à definição e harmonização dos circuitos e dos procedimentos para a atribuição do subsídio de educação especial, facilitando a articulação entre os diferentes serviços com o objetivo de agilizar no imediato o tratamento dos requerimentos; por outro lado, estava a ser elaborado um projeto de Decreto Regulamentar que integrará o novo regime do subsídio de educação especial⁽¹⁰⁵⁾.

1.2.4. Direitos dos trabalhadores

As queixas relativas aos direitos dos trabalhadores têm como objeto, na sua maioria, questões atinentes às relações de emprego público, uma vez que o Provedor de Justiça não intervém, em regra, em situações relacionadas com a atuação de uma entidade privada. Os autores das queixas em matéria laboral são, por isso, na sua maioria, trabalhadores que exercem funções públicas.

Em 2013, foram abertos 1027 processos na sequência de queixas apresentadas em matérias relacionadas com os direitos dos trabalhadores, mais 220 processos do que em 2012 (que representam mais 27,3%). Este número representa o aumento mais significativo de queixas registado nos últimos anos neste grupo de matérias, o que se verificou, sobretudo, de forma constante, no segundo semestre do ano, parecendo afirmar-se como uma tendência.

(101) Processo P-09/12.

(102) Ver texto integral da Recomendação em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=15154>

(103) Mais informações sobre o assunto: <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=15163>

(104) Despacho n.º 4910/2013, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 70, de 10 de abril, dos Secretários de Estado do Ensino e da Administração Escolar, do Ensino Básico e Secundário e da Solidariedade e da Segurança Social.

(105) Na sequência desta informação foi publicado o Despacho n.º 706-C/2014 (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 10, de 15 de outubro) dos Secretários de Estado do Ensino e da Administração Escolar, do Ensino Básico e Secundário e da Solidariedade e da Segurança Social, que criou um novo grupo de trabalho com «*a missão de desenvolver um estudo com vista à revisão do quadro normativo regulador da educação especial*», o qual deverá apresentar, «*no prazo máximo de 90 dias, a contar da data do despacho, o relatório do estudo desenvolvido, contendo propostas de revisão do atual quadro normativo regulador da educação especial*».

Apesar do aumento do número de processos abertos, foi possível concluir 961 processos, mais 103 processos do que em 2012 (que representam mais 12%) e pouco menos do que os processos abertos em 2013 (menos 6,4%). A maioria dos processos abertos em 2013 foram concluídos no próprio ano (73%), o que revela o esforço desenvolvido e o compromisso assumido na diminuição do tempo de resposta ao cidadão que recorre aos serviços do Provedor de Justiça.

Excluindo os processos que foram objeto de arquivamento sumário – por se ter concluído, desde logo, pela improcedência da queixa, sem necessidade de averiguações instrutórias junto dos poderes públicos visados⁽¹⁰⁶⁾ – em 43,5% dos casos foi reparada a ilegalidade ou injustiça durante a instrução do processo.

Nos restantes casos, os processos foram arquivados, na sua maioria, por se ter concluído pela improcedência da queixa ou se ter verificado, após a instrução, a impossibilidade ou inutilidade de adoção de outra diligência.

Os processos abertos em 2013 neste grupo de matérias («direitos dos trabalhadores») respeitam, como referido, na sua maioria, a queixas de trabalhadores em funções públicas, incidindo, assim, sobre relações jurídicas de emprego público⁽¹⁰⁷⁾.

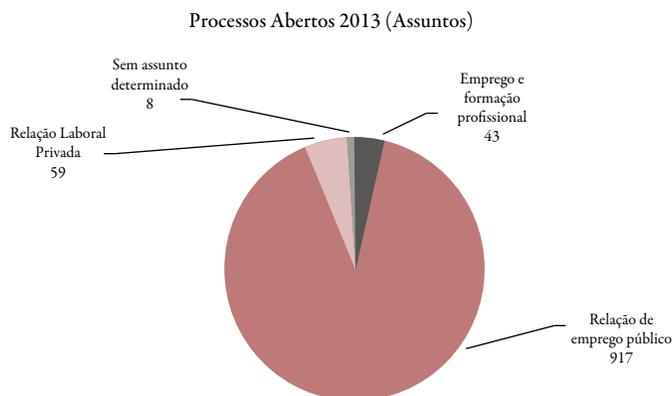
As queixas em matérias relacionadas com relações de trabalho privadas constituem, em um plano, queixas de trabalhadores de entidades públicas que se regem, nas suas relações de trabalho, pelo Código do Trabalho (*v.g.*, entidades administrativas independentes, empresas públicas, fundações públicas), em um outro plano, queixas que visam a Autoridade para as Condições de Trabalho, entidade a quem compete fiscalizar o cumprimento das normas do Código do Trabalho.

Importa, ainda, assinalar que transitaram para esta Unidade Temática as matérias relacionadas com o emprego e a formação profissional (que em anos anteriores estavam a cargo da Unidade Temática que se ocupa dos «direitos sociais»).

Neste grupo de matérias, a maioria das queixas visaram as medidas de promoção do emprego (*v.g.*, medidas contrato emprego-inserção e contrato emprego-inserção+, estágios profissionais).

A distribuição dos processos por estes grandes grupos de matérias encontra-se representada no gráfico abaixo.

Gráfico XX



(106) Cfr. artigo 15.º do Regulamento Interno, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 81, de 26 de abril de 2013.

(107) Abrangidas pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que define e regula os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas.

No quadro seguinte identificam-se todas as matérias agrupadas sob a designação «relação jurídica de emprego público».

Quadro 14

Assuntos

Assuntos	N.º de Processos Abertos
Relação de Emprego Público	917
Ação disciplinar	8
Acidentes de trabalho/Doenças profissionais	29
Avaliação de desempenho	34
Cargos dirigentes	30
Carreira	133
Contratos de prestação de serviços	7
Garantias de imparcialidade (incompatibilidades e impedimentos)	1
Igualdade e não discriminação	19
Mobilidade especial	0
Mobilidade geral	87
Negociação coletiva	1
Parentalidade (proteção)	7
Prestação do trabalho	106
Recrutamento	201
Relações coletivas de trabalho	11
Remunerações	97
Segurança, higiene e saúde no trabalho	5
Vínculo	98
Outros	43
Total	917

Comparando com os anos anteriores, verifica-se que o assunto que regista o maior número de queixas continua a ser aquele que se prende com o recrutamento de trabalhadores para os órgãos e serviços da Administração Pública (201 processos, que representam 21,9% dos processos abertos nas matérias agrupadas sob a designação «relação jurídica de emprego público»). Repetem-se, bem assim, as questões de (i)legalidade relatadas nos anos anteriores⁽¹⁰⁸⁾.

Embora não sendo uma questão inteiramente nova, em 2013 discutiu-se em vários processos a possibilidade de a administração suspender ou anular procedimentos concursais, em especial quando já se encontrava concluída a fase de seleção. Na maioria dos casos, a administração invocava «razões financeiras» ou mesmo, ainda que de forma indevida, a aplicação de normas da Lei do Orçamento do Estado que determinaram a suspensão ou cessação dos concursos pendentes. O Provedor de Justiça fez notar, em todos os casos, que a homologação da lista de classificação ou ordenação final confere o direito à nomeação ou à contratação para

(108) Vide Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República de 2011, pp. 67 e 68, e de 2012, p. 73.

os postos de trabalho objeto do concurso e que a supressão daquele direito confere ao seu titular o direito a ser compensado ou indemnizado, nos termos gerais do regime da responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas.

Por outro lado, a prática administrativa revela que as entidades empregadoras públicas esquecem, muitas vezes, o objetivo primeiro do concurso – escolher o melhor ou os melhores candidatos – e, concomitantemente, que a organização do mesmo deve pautar-se pela observância de alguns princípios (que decorrem do enunciado do artigo 47.º da Constituição da República Portuguesa, que consagra o «*direito de acesso à função pública em condições de igualdade e liberdade*») destinados a garantir um procedimento de seleção participado e justo.

Foi o que aconteceu no caso que a seguir se descreve.

Uma instituição de ensino superior organizou vários procedimentos concursais com vista ao recrutamento de técnicos superiores, destinados objetivamente a universos coincidentes de candidatos e que exigiam, na generalidade, o mesmo tipo de conhecimentos.

Após a fase de admissão, a prova de conhecimentos aplicada em todos esses concursos foi marcada para o mesmo dia e a mesma hora, limitando assim apenas a um concurso a possibilidade de participação dos candidatos que se constituíram opositores e foram admitidos em vários, em violação do direito fundamental de acesso a emprego público.

Foi notado pelo Provedor de Justiça que os concursos devem ser organizados e conduzidos de modo a cumprir a função de garantia do direito fundamental de acesso à função pública e do interesse da entidade empregadora pública em selecionar o melhor candidato e que, por isso, e também à luz dos princípios da boa-fé e da imparcialidade, as entidades empregadoras públicas devem prevenir ou corrigir a existência de decisões que impossibilitem a participação efetiva em todos os concursos dos candidatos que a eles foram admitidos.

A instituição de ensino superior visada, que colaborou prontamente com o Provedor de Justiça na solução da questão de legalidade suscitada, acabou por marcar provas para aqueles candidatos que não tinham podido realizá-las na data inicial⁽¹⁰⁹⁾.

Outros casos existiram, como também se verificou em anos anteriores, que foram levados ao conhecimento do Ministério Público por serem suscetíveis de justificar uma ação judicial pública, pela gravidade dos problemas de (i)legalidade detetados (por, designadamente, as decisões concursais ofenderem o conteúdo essencial do direito constitucional de «acesso à função pública, em condições de igualdade e liberdade» e, como tal, serem nulas) e perante a indisponibilidade manifestada pelas entidades empregadoras para os atender.

Considerando os problemas e situações que, todos os anos, chegam ao conhecimento do Provedor de Justiça nesta matéria, foi elaborado e publicado um estudo sobre *O Concurso de Recrutamento de Trabalhador Público*⁽¹¹⁰⁾ que, para além de analisar as questões jurídicas suscitadas naquelas queixas, apresenta ainda sugestões de articulado para um novo regime jurídico do concurso.

Sublinhe-se ainda que com expressão significativa encontram-se as queixas relacionadas com as carreiras (133 processos, que representam 14,5% do total de processos abertos neste grupo) e com a prestação do trabalho⁽¹¹¹⁾ (106 processos, que representam 11,6%). Seguem-se as queixas relacionadas com o vínculo de emprego público⁽¹¹²⁾ (98 processos, que representam 10,7%), as remunerações (97, que representam 10,6%) e, finalmente, a mobilidade geral (87, que representam 9,5%).

(109) Processo Q-6103/13.

(110) Disponível em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/O_Recrutamento_do_Trabalhador_Publico_2.pdf

(111) Por exemplo, duração do trabalho, horário, faltas, férias.

(112) Por exemplo, constituição ou cessação da relação jurídica de emprego público, precariedade, suspensão do contrato.

Tal como em 2012, o aumento do número de processos em matéria de carreiras – em um período em que a sua evolução conhece grandes constrangimentos, com a proibição de valorizações remuneratórias imposta, desde 2011, pelas Leis que aprovaram os Orçamentos do Estado – pode ser explicado pela receção de um número significativo de queixas de trabalhadores que tendo, ou julgando ter, direito à alteração do respetivo posicionamento remuneratório antes da entrada em vigor da regra de proibição de valorizações remuneratórias, não viram, por algum motivo, aquela alteração concretizada.

O aumento do número de processos em que se discutiram questões relacionadas com a prestação do trabalho deve-se, sobretudo, às alterações que foram introduzidas nos regimes de duração e organização do tempo de trabalho – designadamente, a alteração do período normal de trabalho para oito horas por dia e quarenta horas por semana, imposta pela Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto.

Entre estas queixas, destacam-se, pela sua frequência, as queixas apresentadas por trabalhadores (na sua maioria, trabalhadoras) que contestaram o indeferimento, pelas respetivas entidades empregadoras públicas, de pedidos de concessão de horário de trabalho na modalidade de jornada contínua, apesar de lhes serem aplicáveis os acordos coletivos em que a mesma se encontra prevista e de reunirem os requisitos que aí são exigidos.

O Provedor de Justiça tem chamado a atenção das entidades empregadoras públicas para a importância da conciliação da atividade profissional com a vida familiar, apelando à ponderação na organização do trabalho, a par das necessidades concretas do serviço, das responsabilidades familiares dos trabalhadores.

Em matéria de vínculos, não deixaram de se suscitar ainda algumas questões relacionadas com a transição dos regimes de vínculos, não obstante o tempo decorrido desde 2009 (ano da transição). O caso que a seguir se relata, em que uma trabalhadora solicitou a intervenção do Provedor de Justiça para que lhe fosse reconhecido o tempo de serviço que detinha antes da transição, ilustra bem o tipo de problemas que ainda se colocam.

Uma trabalhadora exercia funções num instituto público ao abrigo de um contrato de trabalho a termo incerto. Em 1 de janeiro de 2009 transitou para a modalidade de contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo incerto. Em 31 de dezembro de 2010 e, sem interrupção de funções, celebrou com a mesma instituição um contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado.

Entendia a administração que, para efeitos de antiguidade, apenas seria contabilizado o tempo de serviço prestado no âmbito do último contrato celebrado.

O Provedor de Justiça interpelou a entidade visada e fez notar que, uma vez que por determinação legal, os contratados a termo resolutivo transitaram para uma das atuais modalidades de constituição da relação jurídica de emprego público, deve igualmente ter-se por relevante o tempo de trabalho prestado ao abrigo daqueles vínculos anteriores e que se converteram numa destas modalidades, só assim se respeitando a coerência do atual regime de vínculos e, em especial, o princípio da continuidade do exercício de funções públicas legalmente consagrado.

A entidade visada acolheu esta posição e, em conformidade, determinou que os titulares de um contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, que anteriormente detinham contratos a termo resolutivo, teriam a sua antiguidade contabilizada desde a data de início destes contratos⁽¹¹³⁾.

Outro tipo de questões que, nos últimos anos, têm sido trazidas ao conhecimento do Provedor de Justiça prendem-se com o regresso de situações de licenças sem remuneração quando, entretanto, o serviço de origem do trabalhador foi extinto, por ter sido fundido com outros serviços, ou viu alterada a sua natureza jurídica. A título exemplificativo, atente-se no caso abaixo descrito.

O trabalhador encontrava-se em situação de licença sem vencimento de longa duração desde 1997 e, em 2010, pediu ao Instituto onde desempenhara funções o regresso ao serviço.

(113) Processo 353/12.

Em resposta, foi-lhe dito que não dispunha o Instituto de «cabimento orçamental», nem de lugar vago, e que o queixoso deveria candidatar-se a concursos abertos noutros serviços ou requerer a colocação em mobilidade especial – informação posteriormente corrigida, com a indicação de que, para a passagem à situação de mobilidade especial, haveria que aguardar a publicação de uma Portaria do Ministro das Finanças.

Volvidos mais de dois anos sem qualquer outra informação por parte daquele Instituto, o trabalhador requereu a intervenção do Provedor de Justiça para fazer cessar a situação de licença em que se encontrava. Recolhida informação junto do Instituto, veio a concluir-se que, pelo menos a partir de 1 de janeiro de 2011, o respetivo mapa de pessoal contemplava dois postos de trabalho não ocupados correspondentes à carreira e categoria de que o trabalhador era titular, pelo que este devia, então e nos termos do direito que a lei lhe reconhece, ter sido notificado pelo Instituto para reiniciar funções. Entendeu-se ainda que as alterações orgânicas entretanto ocorridas no serviço de origem não contendiam com o direito de regresso.

Considerou-se que a falta de notificação ao queixoso da existência de lugar vago no mapa de pessoal (de que o mesmo não podia, aliás, ter conhecimento direto por ausência de divulgação do mapa de pessoal por parte do Instituto, como devido) constituiu uma omissão ilegal, de que resultaram prejuízos evidentes para aquele, já que se viu, por esse facto, impedido de retomar o serviço ativo, direito que lhe assistia e que manifestou querer exercer.

Concluiu-se, pois, que se impunha a reposição da legalidade violada, o que veio a ser aceite pela entidade visada na queixa, mediante a readmissão do trabalhador⁽¹¹⁴⁾.

As queixas em matéria de remunerações prendem-se, muitas vezes, com as dificuldades que muitos enfrentam para compreender quais são, em concreto, as remunerações devidas aos trabalhadores e determinar o seu exato valor. Estas dificuldades, sentidas tanto pelos trabalhadores como pelas entidades empregadoras públicas, resultam da falta de clareza do regime jurídico das remunerações, provavelmente em consequência das múltiplas alterações introduzidas aos textos legais que o conformam, em grande parte pelas Leis dos Orçamentos do Estado desde 2011⁽¹¹⁵⁾.

As questões relacionadas com a avaliação do desempenho, pelo contrário, tiveram, em 2013, a sua expressão mais reduzida – 34 processos, que representam 3,7% dos processos abertos nas matérias agrupadas sob a designação «relação jurídica de emprego público» – o que é consequência da proibição, em vigor desde 2011, da prática de atos que traduzem os efeitos mais significativos do reconhecimento do mérito e que têm expressão patrimonial (alterações de posicionamento remuneratório e atribuição de prémios de desempenho).

Em matéria de direitos dos trabalhadores, o Provedor de Justiça formulou, em 2013, duas recomendações.

A Recomendação n.º 11/A/2013⁽¹¹⁶⁾ foi formulada na sequência de queixa de uma docente contratada cujo contrato não foi renovado no ano escolar 2012/2013, por razões exclusivamente relacionadas com a sua ausência ao serviço por motivo de parentalidade. A administração educativa entendeu que a docente não reunia um dos requisitos previstos na lei para a renovação, a avaliação do desempenho, o que se ficou a dever à ausência ao serviço por licença de gravidez de risco e licença parental, não lhe permitindo prestar serviço pelo período mínimo de 180 dias para ser avaliada. Por outro lado, sendo o número de horários disponíveis para renovação inferior ao dos docentes contratados que reuniam condições para esse efeito, a direção da escola fixou, como primeiro critério de seleção, a continuidade de serviço letivo efetivo no agrupamento no ano letivo anterior e preteriu a queixosa em face da sua ausência ao serviço.

Apreciada a questão, concluiu-se que assistia razão à queixosa, na medida em que a não renovação do contrato consubstanciava uma discriminação em razão da maternidade, pelo que se recomendou a promoção das diligências necessárias com vista à reposição da legalidade violada.

(114) Processo Q-273/13. Ver síntese a pp. 146 do Anexo Documental.

(115) Em cuja interpretação devem ainda ser tidos em conta os vários acórdãos do Tribunal Constitucional que recaíram sobre estas leis.

(116) Disponível em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=15256cujo>. Ver texto integral a pp. 130 do Anexo Documental.

A Recomendação n.º 14/A/2013⁽¹¹⁷⁾ foi também dirigida à administração educativa, na sequência de queixa de outra docente que tinha sido preterida na sua colocação para o ano escolar 2011/2012. Sustentou-se esta Recomendação no facto – diretamente confirmado junto da direção da escola envolvida – de ter ocorrido a indevida qualificação como temporário de determinado horário, invocando a interessada que, tendo optado apenas por contratos de duração anual, foi ultrapassada por docente menos graduado que havia manifestado preferência pela colocação em horários de qualquer duração. Assim, foi recomendado que se apurasse qual seria a decisão de colocação que teria sido proferida caso o horário em questão tivesse sido adequadamente introduzido na aplicação informática como de duração anual e, em concreto, se teria gerado a colocação da interessada no mesmo horário.

No início de 2013, foi ainda comunicada à Assembleia da República a decisão do Secretário de Estado do Ensino e Administração Escolar de não acatar a Recomendação n.º 19/A/2012⁽¹¹⁸⁾, em matéria de acidentes de trabalho, por se ter entendido que a situação dela objeto pode justificar a adoção de medida legislativa. Recordar-se que esta Recomendação foi formulada no sentido de ser garantido o direito à reparação em dinheiro do dano “incapacidade temporária absoluta” decorrente de acidente de trabalho a docentes contratadas a termo pelo Ministério da Educação e Ciência, a partir da caducidade dos respetivos contratos e enquanto essa incapacidade se mantivesse nos termos da lei.

Em outros casos, embora não se tenha chegado a formular recomendação, as sugestões manifestadas pelo Provedor de Justiça acabaram por ser acolhidas pela administração. Exemplo desta dimensão de magistério de influência do Provedor de Justiça, foi o que sucedeu relativamente ao entendimento adotado em relação à dispensa da prova de avaliação dos docentes. A iniciativa foi tomada na sequência da apresentação de 5420 queixas pelos docentes solicitando a suspensão da realização da prova de avaliação.

Embora sem discutir a opção então tomada de executar o regime legal, em vigor desde 2007, que condiciona o exercício de funções docentes pelos contratados a termo à prévia superação de uma prova de avaliação, o Provedor de Justiça invocou que o Direito da União Europeia não admite diferenciações de tratamento entre situações idênticas sustentadas, tão-só, na qualidade de docente integrado na carreira. Já em 2012, o Provedor de Justiça havia comunicado ao Ministro da Educação e Ciência que o regime português relativo ao exercício precário de funções docentes no ensino não superior contraria o Direito da União Europeia⁽¹¹⁹⁾. Por essa razão, pediu ao Ministro da Educação e Ciência que ponderasse dispensar da prova de avaliação os docentes que «há longos anos satisfazem necessidades permanentes» e que, por isso, «deveriam estar vinculados por tempo indeterminado, em condições idênticas às dos docentes “dos quadros”», sugestão que veio a ser acolhida.

Ao contrário das queixas relacionadas com a prova de avaliação dos docentes, a maioria dos casos que chegam ao conhecimento do Provedor de Justiça são situações particulares, que relevam apenas na situação de um único ou de um número reduzido de trabalhadores. Todavia, a sua resolução tem um significativo impacto na vida dos trabalhadores queixosos. Por outro lado, alguns destes casos revelam uma administração ainda dominada pela burocracia, pouco virada para o cidadão e que, na sua atuação, privilegia a forma em detrimento da resolução dos problemas. Os casos que a seguir se descrevem são reveladores desta forma de atuação administrativa.

Uma trabalhadora de um Hospital foi vítima de um acidente de trabalho. Os primeiros socorros foram prestados no próprio hospital, tendo sido conduzida para os serviços de urgência pela sua superior hierárquica, que tinha presenciado o sinistro.

(117) Disponível em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=15270>. Ver texto integral a pp. 135 do Anexo Documental.

(118) Disponível em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=15130>

(119) Recentemente e no mesmo sentido, a Comissão Europeia instou Portugal a rever as condições de emprego dos professores que trabalham nas escolas públicas com contratos a termo.

No entanto, porque a participação formal do mesmo não foi apresentada no prazo legal, os serviços invocaram conhecimento extemporâneo, pretendendo promover a sua descaracterização como acidente de trabalho.

O Provedor de Justiça fez notar que o facto de a referida participação ter ocorrido fora do prazo legalmente estipulado, tal não desonerava a entidade empregadora pública. Até porque, no caso concreto, tendo a superior hierárquica direta da trabalhadora tomado conhecimento presencial do mesmo, encontrava-se legalmente obrigada a participá-lo aos serviços competentes, o que não fez.

O Hospital, instado a corrigir a situação jurídica, ordenou a revisão do respetivo processo, acabando por classificá-lo como acidente de trabalho e, em consequência, procedendo à sua reparação, nos termos legais⁽¹²⁰⁾.

Um chefe do Corpo de Bombeiros teve conhecimento, através de uma ordem de serviço, que tinha sido exonerado, a seu pedido, sem que tivesse, contudo, formulado qualquer pedido de exoneração. Por outro lado, não tinha sido constituído arguido em procedimento disciplinar, nem tinha sido notificado de qualquer acusação, não tendo tido oportunidade de apresentação de defesa.

Uma vez instruído o processo junto da entidade visada, apurou-se que o despacho de exoneração tinha sido erradamente proferido na sequência de um pedido de transferência. Após intervenção do Provedor de Justiça, o bombeiro foi readmitido⁽¹²¹⁾.

Um trabalhador contraiu uma doença profissional que lhe afetou a audição de modo permanente, pelo que tinha direito ao reembolso, pela segurança social, das despesas destinadas à correção ou compensação auditiva.

Tendo o Instituto da Segurança Social celebrado um contrato com uma empresa para o fornecimento de próteses auditivas, foi-lhe fornecida uma prótese em lugar de ser reembolsado em dinheiro. A prótese não se mostrou capaz de restabelecer adequadamente a audição do trabalhador, motivo que originou a sua devolução, tendo o trabalhador adquirido uma outra prótese. Porém, a segurança social apenas o reembolsou pelo valor da prótese auditiva que a empresa contratada tinha inicialmente fornecido, que não compensava a despesa efetivamente realizada. Na sequência da intervenção do Provedor de Justiça, foi realizada uma peritagem médica que apurou o estado clínico do queixoso e comparou os ganhos que ambas as próteses facultavam. Tendo-se concluído que a prótese inicial não era adequada e que a nova prótese satisfazia as necessidades do trabalhador, a segurança social procedeu ao reembolso da totalidade do valor despendido⁽¹²²⁾.

No âmbito do processo da iniciativa do Provedor de Justiça que determinou a realização de inspeções para avaliação das condições de funcionamento dos locais de detenção das forças policiais (P-11/12), foram avaliadas as condições de trabalho existentes na Esquadra da PSP do Calvário.

É devida uma última palavra sobre o dever de cooperação com o Provedor de Justiça, porquanto para a resolução dos casos que são apresentados é essencial a boa colaboração das entidades públicas visadas: quer prestando esclarecimentos e informações imprescindíveis à formulação de conclusões (cfr. artigos 29.º e 34.º do Estatuto do Provedor de Justiça), quer procurando as soluções mais adequadas à tutela dos interesses legítimos dos cidadãos e ao aperfeiçoamento da ação administrativa (cfr. alínea *c*), do n.º 1, do artigo 21.º do mesmo Estatuto).

E se em regra a cooperação é positiva, há também alguns casos de deficiente compreensão do conteúdo deste dever, designadamente quando as entidades públicas se limitam a reiterar as respetivas posições, sem se pronunciarem fundamentadamente sobre as propostas que lhe são formuladas; em outras situações, registaram-se demoras injustificadas na prestação de simples esclarecimentos.

(120) Processo Q-1047/13.

(121) Processo Q-6832/12.

(122) Processo Q-210/13.

1.2.5. Direito à justiça e à segurança

Comparativamente com o ano de 2012, verificou-se que, em termos globais, as matérias tratadas por esta Unidade Temática tiveram um incremento do número de queixas na ordem dos 41%, tendo sido instruídos 1394 processos ao longo de 2013.

Não surpreenderá a observação de que, em determinados domínios, muito provavelmente a situação económica e social do País se refletiu no aumento do número de queixas ao Provedor de Justiça e que, no caso específico das matérias da Justiça e da Segurança, essa realidade terá tido um maior impacto na administração da justiça e nos assuntos rodoviários, em especial no que respeita aos processos executivos, por um lado, e à questão da cobrança do Imposto Único de Circulação, por outro, conforme se desenvolverá adiante.

Sublinha-se, todavia, que, em geral, foi registado em todos os grandes temas compreendidos nesta Unidade Temática um aumento significativo de solicitações dirigidas ao Provedor de Justiça. Traduzido em números, regista-se que a Unidade Temática relativa ao Direito à Justiça e à Segurança foi a destinatária, em 2013, de cerca de 16% do total das queixas apresentadas ao Provedor de Justiça que originaram a abertura de um processo, isto é, 1394 num total de 8521, distribuídas da seguinte forma:

Quadro 15

Assuntos

Administração da Justiça	700
Atrasos Judiciais	513
Magistratura judicial	306
Ministério Público	39
Secretaria judicial	13
Agentes e Solicitadores de execução	102
Peritos	3
Administradores da insolvência	21
Segurança Social / Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	4
Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses	6
Balcão Nacional de Injunções	5
Julgados de Paz	2
Outros atrasos judiciais	12
Outros Problemas da Justiça	70
Proteção de Crianças e Jovens em Perigo	37
Programas Especiais de Segurança	2
Proteção às Vítimas de Crimes	5
Garantia de Alimentos devidos a Menores	8
Registo criminal e de contumazes	4
Custas processuais	9
Outros problemas administrativos	5
Acesso ao direito	71
Deontologia de advogados	30

Deontologia de Agentes e Solicitadores de Execução	1
Organização e infraestruturas judiciárias	0
Cooperação judiciária internacional	0
Decisão judicial	6
Outros problemas da administração da justiça	9
Segurança Interna	104
Ação	58
Omissão	30
Armas e explosivos	5
Outros problemas de segurança interna	11
Assuntos Rodoviários	495
Sinalização e ordenamento rodoviário	7
Contraordenações rodoviárias	130
Cartas e escolas de condução	46
Outros assuntos rodoviários	312
Registos e Notariado	85
Registos	55
Notariado	4
Cartão do cidadão	22
Outros problemas dos registos e notariado	4
Outras Matérias	79
Total	1394*

* Número correspondente ao total de queixas entradas nesta Unidade Temática (1463), descontados os processos redistribuídos a outras unidades temáticas (-69).

O total de processos concluídos em 2013 ascendeu aos 1272 processos, tendo o ano terminado com uma pendência de 339 processos, mais 122 processos do que no ano anterior.

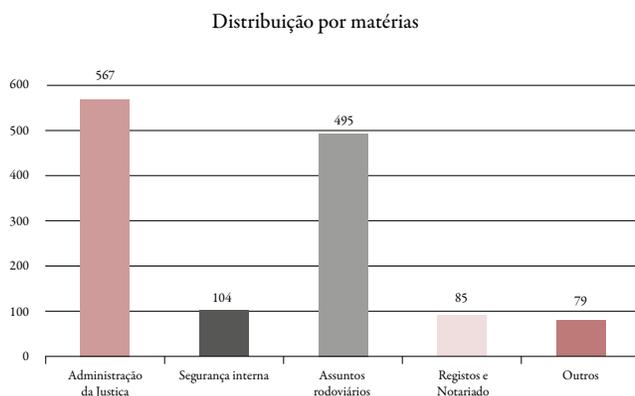
Analisando o ano de 2013 pelo prisma do desfecho dos processos, verifica-se que em 40% das situações (510 processos) foi possível alcançar a reparação da ilegalidade ou injustiça que motivara a apresentação da queixa.

Pelo contrário, em 416 casos (32%) concluiu-se pela improcedência da queixa com prestação de explicações aos interessados, sendo que, em 166 situações (13%), verificou-se ser indispensável ou mais adequada a resolução por outros meios da questão controvertida, tendo os queixosos sido devidamente encaminhados.

Quanto aos demais motivos de conclusão dos processos:

- a) Houve 3 casos de arquivamento sumário (0,2%);
- b) Foram formuladas 3 recomendações em processos desta Unidade Temática (0,2%);
- c) Efetuaram-se 25 chamadas de atenção (2%);
- d) Em 10 situações, concluiu-se pela incompetência superveniente (0,7%);
- e) Ocorreram 134 desistências (10,5%).

Gráfico XXI



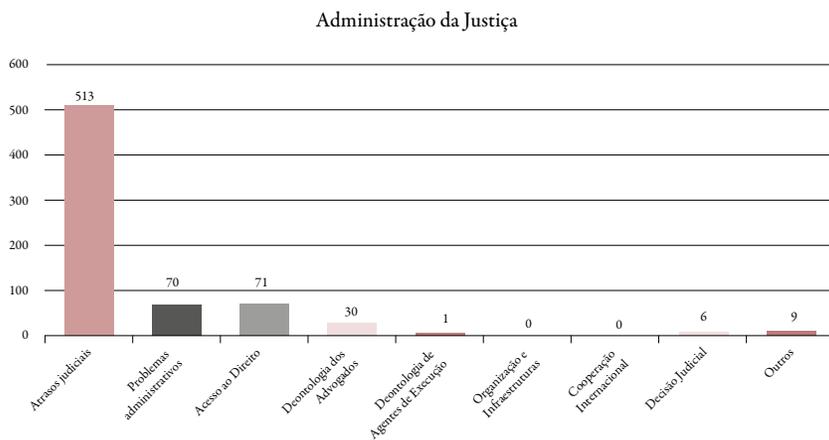
Uma vez que esta Unidade Temática agrega a instrução dos processos relativos à administração da justiça, aos assuntos rodoviários, à segurança interna e aos registos e notariado, importará analisar o ano de 2013 em cada um dos referidos domínios.

Administração da Justiça

Como tem sido regra todos os anos, a matéria da «administração da justiça» representou cerca de metade (48%) do total de queixas distribuídas à Unidade Temática, destacando-se neste domínio o grande número de processos relativos a «atrasos judiciais» (405), às quais ainda acresceram outras 6 que se reportaram, não a meros aspetos administrativos, mas às próprias decisões judiciais (e cujos procedimentos foram portanto arquivados sem instrução, ao abrigo do n.º 2, do artigo 202.º, da Constituição, e do n.º 2, do artigo 22.º, do Estatuto do Provedor de Justiça, que determina que os órgãos de soberania, com exceção da sua atividade administrativa, ficam excluídos dos poderes de inspeção e fiscalização do Provedor de Justiça).

Quanto às entidades visadas, prevaleceu a Magistratura Judicial (306 queixas) relativamente à magistratura do Ministério Público (39) ou às queixas sobre a atividade das secretarias judiciais (13), o que não constitui uma novidade.

Gráfico XXII



Tendência igualmente recorrente é a do aumento do número de queixas relativas a processos de execução e à atividade dos solicitadores e agentes de execução: em 2010 foram 10% das queixas sobre demoras judiciais, em 2011 alcançaram os 16% e em 2012 atingiram os 25%, a mesma percentagem verificada em 2013. Assim, as queixas relativas a ações executivas perfazem já um quarto de todas as que se referem a matéria judicial.

Quanto às ações executivas, assumem grande relevância as queixas sobre os limites das penhoras e a necessidade de ser garantido o sustento minimamente digno dos executados. Tentando sintetizar as principais preocupações do Provedor de Justiça neste domínio, destaca-se, por um lado, o entendimento, aliás conforme com a jurisprudência dos tribunais superiores, de que a exoneração do passivo restante deverá implicar um equilíbrio entre garantir ao devedor as condições necessárias para que, de alguma forma, ele possa reiniciar a sua vida em termos patrimoniais, e acautelar minimamente os legítimos interesses dos credores na satisfação dos créditos, o que implica sacrifícios para ambas as partes.

Em outra perspectiva, deve ser garantido que o executado nunca fique com menos do que o valor que se entende, por norma, corresponder quase ao limiar de sobrevivência, ou seja, o salário que releva é o salário líquido (de impostos), pois só este constitui rendimento do executado, sob pena de a penhora incidir sobre algo que não constitui rendimento, antes encargo do executado, o correspondente aos respetivos descontos salariais.

No mesmo sentido, manteve-se a propensão de crescimento do número de queixas relativas à proteção de crianças e jovens em perigo: 3 em 2011, 23 em 2012 e 37 em 2013.

Avultam, neste domínio, as reclamações que se referem aos pagamentos de prestações alimentares devidas a menores. Estas matérias são complexas, desde logo, porquanto a fixação de alimentos obedece à regra da dupla proporcionalidade expressa no artigo 2004.º do Código Civil, tendo por referência os meios do devedor e as necessidades do credor (alimentando) e a eventual revisão dos referidos montantes, que sempre ocorrerá em sede de alteração da regulação das responsabilidades parentais, devendo ser suscitada pelas partes intervenientes no processo.

Mas a complexidade também resulta da circunstância de as queixas sobre a falta de pagamento de alimentos chegarem ao Provedor de Justiça referindo-se a procedimentos muitos distintos, uma vez que o direito a alimentos é apoiado, no ordenamento jurídico português, por um regime de tutela penal e de tutela civil.

No plano penal, atente-se que, quem, estando legalmente obrigado a prestar alimentos e em condições de o fazer, não cumprir a obrigação no prazo de dois meses seguintes ao vencimento, é punido com pena de multa

até 120 dias, sendo que a prática reiterada do crime é punível com pena de prisão até um ano ou com pena de multa até 120 dias (n.ºs 1 e 2, do artigo 250.º, do Código Penal); se a omissão puser em perigo a satisfação, sem auxílio de terceiro, das necessidades fundamentais de quem a eles tem direito, a pena de prisão poderá ser fixada até um limite máximo de dois anos ou poderá a conduta ser punida com pena de multa até 240 dias (n.º 3, do artigo 250.º, do Código Penal); mas, se a pessoa se colocar propositadamente na posição de não poder prestar os alimentos e assim criar aquele perigo então poderá ser punido com pena de prisão até dois anos ou com pena de multa até 240 dias (n.º 4, do artigo 250.º, do Código Penal).

No plano civil, quando a pessoa judicialmente obrigada a prestar alimentos não satisfizer as quantias em dívida dentro dos dez dias posteriores àquele em que seriam devidas, existem procedimentos próprios visando os funcionários públicos, os empregados ou assalariados e as pessoas que recebem rendas, pensões, subsídios, comissões, percentagens, emolumentos, gratificações, participações ou rendimentos semelhantes. Existe, ainda, um processo especial de execução por alimentos, através do qual o exequente pode requerer a adjudicação de parte das quantias, vencimentos ou pensões que o executado esteja percebendo, ou a consignação de rendimentos pertencentes a este, para pagamento das prestações vencidas e vincendas, fazendo-se a adjudicação ou a consignação independentemente da penhora.

Todavia, caso a pessoa obrigada judicialmente a prestar alimentos a menor não possa realizar a prestação por absoluta incapacidade económica, e o menor não tenha rendimento líquido superior ao salário mínimo nacional nem beneficie, nessa medida, de rendimentos de outrem a cuja guarda se encontra, é ainda possível que o pagamento dos alimentos seja garantido até que o devedor reúna as condições necessárias para assumir a sua obrigação. Tal garantia é assegurada pelo Fundo de Garantia dos Alimentos Devidos a Menores, gerido em conta especial pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, Instituto que, através dos centros regionais de segurança social, efetua o pagamento das prestações por ordem do tribunal competente.

Ainda no campo da administração da justiça, assinala-se o número significativo de queixas relativas ao acesso ao direito, que se situou em 71, e que na grande maioria dos casos incidem na demora da decisão dos pedidos de apoio judiciário por parte de centros distritais do Instituto da Segurança Social. Sublinha-se, também, que foram 30 as queixas que versaram sobre a demora na instrução e conclusão de processos disciplinares instaurados contra advogados pelos conselhos de deontologia da respetiva Ordem profissional.

Das três recomendações formuladas pelo Provedor de Justiça em 2013 no âmbito de processos instruídos nesta Unidade Temática, uma referiu-se à situação do Tribunal do Comércio de Lisboa⁽¹²³⁾, atenta a falta de recursos humanos e as consequências ao nível das pendências que tantas vezes se estendem para além de prazos razoáveis. Isto porque, segundo apurou o Provedor de Justiça, estavam por preencher lugares de funcionários judiciais, não obstante a situação do Tribunal do Comércio de Lisboa estar próxima da rutura. Em conformidade, foi recomendada à Ministra da Justiça a tomada das medidas necessárias em ordem à dotação dos serviços judiciais do Tribunal de Comércio de Lisboa de recursos humanos adequados ao desempenho regular da sua missão, o que veio a ser acatado.

Saliente-se, todavia, que grande parte da intervenção do Provedor de Justiça no domínio da administração da Justiça está intimamente ligada a problemas administrativos, como foi o caso de um processo aberto com queixa relativa à obtenção de certificado do registo de contumazes, a partir do estrangeiro. Na conclusão da instrução do referido processo, procedeu-se ao encaminhamento do reclamante para os serviços competentes, tendo-se direcionado o queixoso para a informação relevante disponibilizada na própria página de Internet da Direção-Geral da Administração da Justiça. Contudo, um aspeto concreto da informação ali disponibilizada justificou um reparo por parte do Provedor.

Assim, quanto à obtenção de certificado de contumácia, e nos casos em que o requerente se encontra no estrangeiro, importava clarificar a informação constante da própria página da internet sobre o pagamento

(123) Recomendação n.º 8/A/2013, disponível em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=15255>. Ver texto integral a pp. 156 do Anexo Documental.

da quantia relativa ao preço do certificado e os custos da remessa do mesmo por correio registado. De facto, no sítio eletrónico era fornecida a informação de que o pagamento podia ser efetuado mediante remessa de dinheiro. Porém, as notas de banco e outros títulos representativos de valores realizáveis, moedas, jóias, metais, pedras e outros objetos preciosos só podem circular pelo correio quando expedidos como valor declarado. Aliás, aos CTT – Correios de Portugal é vedada a aceitação, expedição ou distribuição de quaisquer objetos postais quando contenham notas de banco, outros títulos ou objetos com valor realizável, salvo quando expedidos sob aquela forma.

Acrescia que as operações respeitantes aos objetos que infrinjam tal requisito são suspensas logo que a infração seja detetada, sem prejuízo da adoção de procedimento específico (alínea *g*), n.º 1, do artigo 12.º e do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 176/88, de 18 de maio, *ex vi* do artigo 58.º da Lei n.º 17/2012, de 16 de abril). Na medida do que antecede, foi dirigida comunicação ao Diretor-Geral da Administração da Justiça exortando-o a precisar, na informação disponibilizada naquela página, os termos em que a remessa de dinheiro pode ser efetuada pelos interessados.

Segurança interna

Em relação ao ano anterior, a matéria da segurança interna conheceu um crescimento, em número de queixas, da ordem dos 18% (de 88 para 104, em termos absolutos).

Foram analisadas inúmeras queixas relativas à omissão de intervenção das forças policiais (30), ainda que o número maior esteja relacionado com a sua atuação (58), designadamente, com eventuais excessos. Matéria que, aliás, como não pode deixar de ser, constitui preocupação central do Provedor de Justiça, muitas vezes solicitado a intervir por outros órgãos públicos, mesmo os pertencentes ao poder judicial. Foi o que aconteceu relativamente a um episódio ocorrido numa Esquadra da Polícia de Segurança Pública (PSP) de Lisboa, na qual, após revista, um detido — assumidamente homossexual e transsexual — terá acusado agentes policiais de lhe terem furtado dinheiro, tendo estes, antecipando eventual acusação, decidido diligenciar no sentido de ser logo realizado exame radiológico, com o intuito de obter prova de que o detido ocultava no próprio corpo (intestino) o dinheiro em causa. Conhecedor da situação, um Procurador da República participou o caso à PSP e, em consequência, foi ordenada a averiguação da situação. Aquele procedimento veio a ser arquivado. Posteriormente, por iniciativa do mesmo Procurador da República, todo o expediente foi remetido ao Provedor de Justiça.

Em causa estava, portanto, a atuação da PSP na promoção da realização de exame a um cidadão detido, com eventual inobservância do princípio da proporcionalidade e, bem assim, da Lei n.º 45/2004, de 19 de agosto, e do Código de Processo Penal.

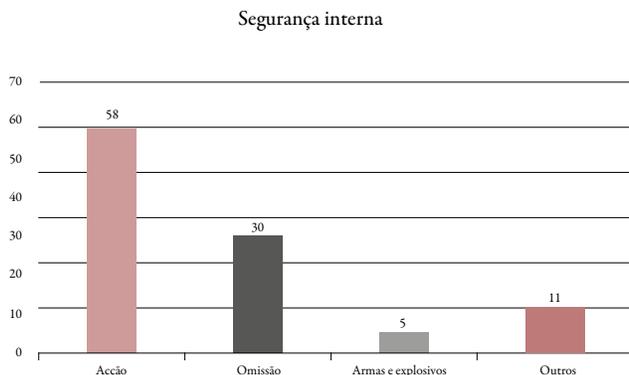
Finda a instrução, o Provedor concluiu o seguinte: o exame realizado no estabelecimento hospitalar não configurou uma perícia médico-legal realizada ao abrigo do regime jurídico das perícias médico-legais e forenses, desde logo porque não foi ordenado por autoridade judiciária ou judicial. Assim sendo, a condução do detido ao hospital por suspeita de introdução do dinheiro no ânus foi uma atuação censurável, suscetível de configurar abuso de autoridade por parte dos agentes da PSP envolvidos.

Por outro lado, os mesmos agentes não terão cumprido as disposições do Código de Processo Penal, em especial as que estão contidas nos artigos 151.º, 154.º e 174.º, referentes à prova pericial, ao despacho que a ordena e às revistas e buscas. Houve manifesta desproporção na atuação dos agentes da PSP, uma vez que, para além da possibilidade de o detido ter ocultado o dinheiro no ânus, poderia tê-lo escondido de outro modo ou em outro local, designadamente lançando-o pelo sistema de águas residuais ou escondendo-o nos sapatos, onde veio a ser posteriormente encontrado. Independentemente da efetiva motivação dos agentes envolvidos,

a inadequação da respetiva conduta, aliada à circunstância de o detido ser homossexual e transsexual, indicia-ram discriminação, por comportamento vexatório, provocatório e segregativo.

Foram apenas 5 as queixas relativas a armas e explosivos.

Gráfico XXIII



Foi também dada sequência ao plano de visitas de inspeção às zonas de detenção de cidadãos da responsabilidade da Polícia Judiciária, a Esquadras da Polícia de Segurança Pública e a Postos Territoriais da Guarda Nacional Republicana, modo de agir que também se enquadra na atuação do Provedor de Justiça, enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos (INDH), acreditada com Estatuto A pelo Comité Internacional de Coordenação das Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, em plena conformidade com os *Princípios de Paris*.

As visitas visavam aferir, designadamente:

- a) As respetivas condições físicas (localização, acessibilidade, segurança e atendimento);
- b) As condições de trabalho dos Agentes e demais pessoal;
- c) As condições das zonas de detenção, quando existentes;
- d) O cumprimento pelos Agentes das imposições legais previstas para procedimentos específicos, como a apresentação de queixa; a detenção de cidadãos; as denúncias relativas a violência doméstica e a intervenção no âmbito da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, em assuntos da população idosa e na Lei de Saúde Mental.

Assim, na conclusão do procedimento relativo à visita à Esquadra da Polícia de Segurança Pública da Corujeira, no Porto, efetuada em 2012, elaborou-se relatório final⁽¹²⁴⁾ contendo diversas conclusões, das quais se destacam as seguintes: as deficientes condições físicas para trabalhar ou para o atendimento ao público, ainda que as restantes condições materiais de trabalho se mostrem adequadas às necessidades dos profissionais; o efetivo existente cria constrangimentos à gestão de recursos; a falta de plano de intervenção preventiva em matéria de saúde física e psicológica; a existência de graves problemas relacionados com humidade,

(124) Disponível em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=83&idi=15200>

temperatura e luminosidade na área para detenção da Bela Vista e a necessidade de concretização de registo de situações de perigo no âmbito da proteção de crianças e jovens, e também de idosos.

Em consequência, entendeu o então Provedor de Justiça formular uma recomendação ao Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública⁽¹²⁵⁾, no sentido de (i) ser adotado um modelo de realização de serviços remunerados que garantisse uma distribuição equitativa dos pedidos pelo efetivo policial e em termos que permitissem o respeito pelo direito ao descanso legalmente consagrado; (ii) ser criado um plano de intervenção preventiva sistemática em matéria de saúde física e psicológica; (iii) ser implementado um registo de intervenções no âmbito da proteção de crianças e jovens em perigo; (iv) ser uniformizada a atuação no âmbito da proteção aos idosos e de (v) serem aprovadas normas que assegurassem que, à entrada na Bela Vista, cada detido recebesse roupa de cama limpa e fosse permitido o uso de telefone sem restrições indevidas.

A Recomendação foi parcialmente acatada, tendo o Ministério da Administração Interna informado, no que respeita aos recursos humanos, que o trabalho policial inclui a aplicação de normas extraordinárias e que está em preparação nova regulamentação sobre higiene, segurança e saúde no trabalho.

Por outro lado, foi organizado novo processo de iniciativa própria do Provedor (P-3/2013), nos termos do qual foi efectuada visita de inspeção à 28.^a Esquadra de Lisboa (Calvário) da Polícia de Segurança Pública, cujo relatório de inspeção foi já concluído⁽¹²⁶⁾.

Uma vez que o ano de 2013 também foi caracterizado por alguma instabilidade social, não é estranho que o Provedor de Justiça tenha sido chamado a tomar posição em situações resultantes da ação policial em manifestações. Foi o que sucedeu quanto à detenção de um indivíduo para identificação, na sequência da sua participação numa manifestação, com grande ressonância pública na cidade de Ponta Delgada.

Na conclusão da instrução de processo aberto na Provedoria de Justiça, concluiu-se o seguinte: o efetivo policial que esteve ao serviço na manifestação de 15 de setembro de 2012, em Ponta Delgada, nos Açores, era constituído por elementos da Polícia de Segurança Pública (PSP) caracterizados e, ainda, por elementos policiais descaracterizados, ou seja, «à civil».

No final da manifestação, agentes policiais «à civil» pretenderam proceder à identificação de um dos elementos pertencentes à organização da manifestação, alegadamente por forma a «garantir que *a posteriori* este pudesse vir a ser vinculado a eventuais responsabilidades, contravencionais ou até criminais, que eventualmente pudessem vir a ocorrer e tendo ainda em conta o comportamento presenciado pelos elementos policiais no terreno».

A identificação do cidadão em causa foi recusada pelo próprio, bem como impedida por outros manifestantes ali presentes.

Em consequência, o indivíduo foi conduzido às instalações policiais da PSP, alegadamente para garantir a sua identificação, o que de outra forma alegadamente não teria sido possível.

Contudo, nos termos do disposto no artigo 250.º do Código de Processo Penal, nomeadamente no n.º 1, os órgãos de polícia criminal podem proceder à identificação de qualquer pessoa encontrada em lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial, sempre que sobre ela recaiam fundadas suspeitas da prática de crimes, da pendência de processo de extradição ou de expulsão, de que tenha penetrado ou permanença irregularmente no território nacional ou de haver contra si mandado de detenção.

Atentos os elementos constantes do processo e os factos resultantes da informação prestada pelo Comando Regional dos Açores da PSP, nenhum dos pressupostos da identificação de suspeito legalmente previstos (fundadas suspeitas da prática de crimes, pendência de processo de extradição ou de expulsão, entrada ou permanença irregular no território nacional ou existência de mandado de detenção) estava verificado na situação em apreço. Uma vez que, conforme resultou da informação prestada pela força policial, os elementos da PSP

(125) Recomendação n.º 3/A/2013, disponível em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=15195>. Ver texto integral a pp. 154 do Anexo Documental.

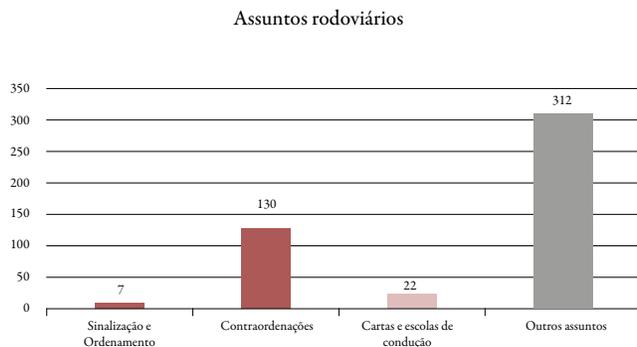
(126) Disponível em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=83&idi=15339>

pretenderam proceder à identificação do visado apenas na perspetiva de o conseguir vir a responsabilizar por atos que, hipoteticamente, pudessem vir a ocorrer no futuro, entendeu o Provedor de Justiça chamar a atenção do Comando Regional dos Açores da PSP para a necessidade de serem escrupulosamente respeitados os pressupostos previstos no n.º 1, do artigo 250.º, do Código de Processo Penal, para a identificação de suspeitos.

Assuntos rodoviários

O número de queixas sobre assuntos rodoviários não foi muito diferente do que foi assinalado no domínio da administração da justiça: registaram-se quase meio milhar (exatamente, 495) que perfizeram 34% do total de processos da Unidade Temática.

Gráfico XXIV



Sendo impressionante o número de queixas relativas a contraordenações estradais, nas quais se incluem os casos de contraordenações por estacionamento indevido e por transposição de barreiras de portagem, a grande maioria refere-se a casos de cidadãos que se queixaram de terem sido notificados pela Autoridade Tributária para pagar o Imposto Único de Circulação (IUC) relativo a viaturas de que já não são proprietários, ainda que continuem a figurar como tal no Registo Automóvel.

Sublinha-se que, já em 2012, o Provedor de Justiça avançou com uma proposta de resolução deste problema, recomendando ao Governo que promovesse alteração legislativa no sentido de permitir ao vendedor particular o registo da transmissão de propriedade do veículo. Infelizmente, não foram entretanto asseguradas medidas concretas que permitam a resolução definitiva destas dificuldades, persistindo as iniquidades e, em consequência, os pedidos dirigidos ao Provedor que, só no ano de 2013, foram perto de 310 queixas.

A segunda Recomendação formulada pelo Provedor de Justiça em 2013, no âmbito de processos instruídos nesta Unidade Temática, relacionou-se com uma queixa proveniente da Oceânia, na qual um cidadão australiano contestava a imputação de uma contraordenação rodoviária que lhe fora pessoalmente notificada mediante a entrega de documento redigido em língua portuguesa, que ele desconhecia⁽¹²⁷⁾.

A instrução do processo permitiu concluir que a elaboração de autos contraordenacionais efetivada pelas autoridades competentes, à luz do estipulado pelos artigos 170.º e 175.º do Código da Estrada, se encontra em flagrante violação do direito aplicável, ferindo de nulidade o procedimento até aqui adotado nesta matéria.

(127) Recomendação n.º 2/B/2013, disponível em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=15187>. Ver texto integral a pp. 159 do Documento Anexo.

Ao mesmo tempo, aferiu-se a impraticabilidade do atual modelo, que prevê a nomeação de intérprete por autoridade judiciária ou autoridade de polícia criminal em sede de tradução de atos processuais.

Assim, o Provedor de Justiça recomendou ao Ministro da Administração Interna que fosse acautelada a revisão do regime legal previsto nos artigos 170.º e 175.º do Código da Estrada, quanto à forma de comunicação ao arguido dos elementos constantes do auto de notícia exarado em contexto de contraordenação rodoviária, devendo garantir-se a tradução do referido documento em língua inglesa, sob pena de nulidade, e que, numa segunda fase, fossem facultados ao arguido, também em idioma inglês, a acusação formulada e os diversos elementos constantes do respetivo processo de contraordenação (eventualmente por encaminhamento para plataforma eletrónica).

Uma outra situação tratada em 2013 teve a particularidade de incidir, em simultâneo, em matérias da segurança interna, por envolver uma força policial, e de assuntos rodoviários, uma vez que foi recebida uma queixa sobre o estacionamento irregular de um veículo da Polícia Municipal de Lisboa, comprovado por registo fotográfico. Em suma, insurgia-se o cidadão reclamante contra o incumprimento das regras de trânsito pelos próprios agentes policiais.

Cumprido o contraditório, informou a Polícia Municipal de Lisboa que, devido ao lapso de tempo decorrido e à falta de indicação de data e hora da ocorrência, não era possível apurar o serviço que a tripulação do veículo em causa estaria a desempenhar naquele momento. Assim, também não era possível confirmar, ou infirmar, a eventual existência de missão urgente de serviço público, que poderia justificar a situação reclamada.

Ainda assim, entendeu o Provedor de Justiça chamar a atenção do Comandante da Polícia Municipal de Lisboa para a necessidade de serem reforçadas as instruções difundidas internamente no que respeita ao cumprimento das normas sobre estacionamento irregular e ser solicitado rigor, em concreto, no que toca à aplicação do disposto no n.º 1, do artigo 64.º, do Código da Estrada.

Com efeito, sendo certo que esta disposição prevê a possibilidade da não observância das regras e sinais de trânsito, verifica-se que nem todas as missões de polícia ou serviço público permitem tal conduta; apenas, e tão-só, as que são inadiáveis e conexas com o serviço que concretiza as atribuições públicas de decisor público. Ideia reforçada, aliás, pela circunstância de a disposição em causa estipular, como pressuposto para o serviço urgente de interesse público, a sua necessidade, como resulta da expressão «quando a sua missão o exigir».

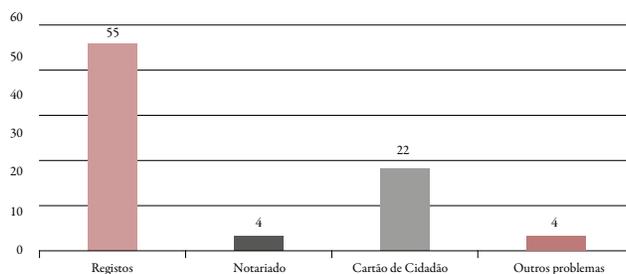
Como sublinhou o Provedor de Justiça, o comportamento de todas as entidades policiais tem de ser, sem exceções, compatível com a sua elevada missão.

Registos e Notariado

Apesar de se ter vindo a referir, anualmente, que os problemas surgidos no notariado ou nos procedimentos de registo civil, predial, comercial e de automóveis não motivam um grande número de queixas, a verdade é que o ano de 2013 registou um aumento quase na ordem dos 100% (de 43 para 85 solicitações).

Gráfico XXV

Registos e Notariado



Quase dois terços destes processos estavam relacionados com registos e um quarto com os Cartões de Cidadão, sendo residuais as queixas relativas à atividade notarial.

Boas práticas e apreciação final

A instrução dos processos durante o ano 2013 permitiu evidenciar algumas boas práticas que devem ser enaltecidas, até como contributo para a sua disseminação.

No âmbito da administração da justiça, e como tem sido constantemente assinalado, o Conselho Superior da Magistratura tem prestado uma fecunda colaboração ao Provedor de Justiça, no sentido da superação dos atrasos judiciais que motivam queixas. Já dos conselhos de deontologia da Ordem dos Advogados não tem sido possível obter a ajuda pretendida, no sentido da conclusão em tempo razoável dos processos disciplinares instaurados contra advogados, ou da mera obtenção de informações sobre o estado em que se encontram aqueles procedimentos.

Destaca-se que melhorou bastante o tempo de resposta do Instituto da Segurança Social em relação a solicitações de informação sobre requerimentos de Apoio Judiciário, o que poderá ser resultado do novo procedimento de centralização de todos os pedidos do Provedor de Justiça, através de endereço de correio eletrónico dedicado.

No campo da segurança interna, mantém-se o excelente relacionamento com as forças de segurança (GNR e PSP), tanto os serviços centrais como as Esquadras e postos territoriais, apenas de referir que o Comando Regional da Madeira da PSP tem demorado mais tempo nos prazos solicitados.

A instrução dos processos relativos a assuntos rodoviários faz-se, em grande medida, por contactos informais, em especial com os serviços do Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT), que é responsável pelo cancelamento das matrículas e pela emissão/renovação das cartas de condução e com a Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR), que instrui os processos de contraordenação rodoviária. Contudo, os resultados têm sido um pouco desiguais: profícuos com a ANSR e muitas vezes um pouco inconsequentes com o IMT. Esta situação também se explicará pelo facto de serem inúmeros os pontos de contacto com o Instituto da Mobilidade e Transportes, consoante os serviços regionais implicados, e de não haver um entendimento único sobre cada questão, para além de serem diversos os assuntos a tratar; pelo contrário, a Autoridade Nacional é um serviço central da administração direta do Estado, com hierarquia estabelecida, e junto da qual apenas há a tratar, em regra, de processos de contraordenação rodoviária.

Em nosso juízo, parece-nos não ter sido suficiente a colaboração prestada pelas Estradas de Portugal, no âmbito dos assuntos rodoviários, designadamente quando olhamos os tempos de espera na prestação de informações pedidas. Como mencionado em anos anteriores, também tem sido possível manter uma relação colaborante, e particularmente célere, com as empresas concessionárias, sendo de fazer particular menção à Ascendi e à Via Verde.

Tem também sido possível obter uma colaboração bastante próxima com o Instituto dos Registos e do Notariado.

1.2.6. Direitos, liberdades e garantias, saúde, educação e valorações de constitucionalidade

Na presente Unidade Temática são tratados os processos atinentes à eventual fiscalização da constitucionalidade ou da legalidade de normas, bem como à verificação da inconstitucionalidade por omissão. Nesta Unidade são ainda analisadas as queixas respeitantes a Direito dos Estrangeiros, Nacionalidade, Sistema Penitenciário, Educação, Saúde e, de forma subsidiária, outras questões centradas no catálogo dos Direitos, Liberdades e Garantias.

É o seguinte o quadro-resumo das queixas analisadas por esta Unidade Temática durante o ano de 2013:

Quadro 16

Assuntos

Assuntos Político-Constitucionais	10	
Ciência	20	
Comunicação Social	2	
Direitos, Liberdades e Garantias	61	
Educação	234	
	Pré-escolar	14
	1.º ciclo do ensino básico	35
	2.º e 3.º ciclos do ensino básico	33
	Ensino secundário	24
	Ensino superior	97
	Diversos	31
Direito dos Estrangeiros	176	
	Atraso	118
	Substância	54
	Outros	4
Fiscalização da Constitucionalidade	75	
Nacionalidade	228	
	Atraso	195
	Substância	33
Assuntos Penitenciários	173	

Alimentação	5
Alojamento	6
Correspondência/telefone	3
Flexibilização	7
Ocupação	7
Organização do EP	5
Saúde	27
Segurança e disciplina	23
Transferência	41
Violência	17
Visitas	12
Outros	20
Saúde	314
Serviço nacional de saúde	24
Taxas moderadoras	77
Subsistemas	27
Prestação de cuidados	36
Instalações	2
Socorro e transporte de doentes	10
Procedimentos administrativos	74
Fiscalização e regulação	17
Medicamentos	23
Outros	19
Diversos	25
Total	1318

Registou-se no ano de 2013 um ligeiro decréscimo no número de queixas (5%), o que contraria a tendência que havia sido registada no ano de 2012.

Saliente-se que a referida quebra não é uniforme quando analisada cada uma das distintas matérias. Assim, são de assinalar quebras mais significativas no número de queixas a respeito do Direito dos Estrangeiros (menos 40%, por essa forma voltando ao número de 2011), Nacionalidade (menos 6%) e Assuntos Penitenciários (menos 4%, todavia com um número ainda muito superior ao atingido em 2011).

Após uma subida muito significativa já indicada no anterior Relatório (81%), o número de queixas impetrande uma iniciativa em sede de fiscalização da constitucionalidade continuou a crescer (agora, em 6%). Assinale-se ainda o crescimento do número de queixas respeitantes ao sistema educativo (5%) e, em especial, quanto a questões de Saúde (24%).

Foram encerrados 1333 processos durante o ano de 2013, correspondendo a um aumento de 9% face ao ano anterior:

- a) Em 580 processos (44%) concluiu-se pela procedência, total ou parcial, da pretensão do queixoso, obtendo-se satisfação da mesma (com aumento de 53% face a 2012);

- b) Em 464 processos (35%) não foi possível acompanhar a pretensão do queixoso ou concluiu-se pela impossibilidade de outras diligências;
- c) Em 162 processos (12%) encaminhou-se o queixoso para o meio apropriado à defesa dos seus interesses, sem se formular exato juízo sobre a sua atendibilidade, ou prestaram-se os esclarecimentos necessários a uma correta compreensão da situação objeto de queixa;
- d) Em 75 processos (6%) concluiu-se pela formulação de chamada de atenção à entidade visada, em 25 processos adicionais tendo motivado e sido incluídas as questões em recomendação formal;
- e) Em 12 processos (1%) ocorreu desistência expressa ou tácita do queixoso;
- f) Os demais casos repartiram-se entre arquivamentos sumários (13), o reconhecimento, após instrução, de factos supervenientes que indicaram tratar-se de questão fora do âmbito de competência do Provedor de Justiça (1) e, ainda, com a formulação de um pedido de declaração da inconstitucionalidade de normas.

Foram ainda formuladas seis recomendações, assim qualificadas, das quais quatro incidiram sobre modificações no plano normativo. Saliente-se que apenas um dos casos pode ser qualificado como de não acatamento.

Apesar de se proceder *infra* à análise de cada caso concreto (e constando os textos completos de anexo documental), refira-se, sucintamente, a emissão da Recomendação n.º 9/A/2013⁽¹²⁸⁾, dirigida ao Governo Regional dos Açores, a propósito da licitude da constituição de gabinete jurídico por associação de consumidores e da Recomendação n.º 12/A/2013⁽¹²⁹⁾, dirigida à Ministra da Justiça, sobre o acesso à profissão de administrador judicial.

Incidindo sobre o ordenamento jurídico, enunciam-se:

- a Recomendação n.º 1/B/2013⁽¹³⁰⁾, dirigida à Assembleia da República, com o objectivo de obter uma clarificação da lei eleitoral para as autarquias locais no que respeita à capacidade eleitoral passiva;
- a Recomendação n.º 4/B/2013⁽¹³¹⁾, dirigida à Secretária de Estado da Ciência, relativa à interpretação e aplicação do artigo 5.º do Estatuto de Bolseiro de Investigação;
- a Recomendação n.º 7/B/2013⁽¹³²⁾, dirigida ao Ministro da Administração Interna, a respeito da interpretação das regras de atualização de taxas no quadro da Portaria n.º 1307/2010, de 23 de dezembro; e
- a Recomendação n.º 9/B/2013⁽¹³³⁾, dirigida ao Secretário de Estado do Ensino Superior, contendo várias propostas de modificação do Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino Superior.

Refira-se ainda que foram abertos três processos de iniciativa do Provedor de Justiça:

- um deles teve como objeto a realização da quarta inspeção ao sistema prisional;
- outro visou o estudo do estabelecimento de critérios máximos para a realização de exames complementares de diagnóstico e terapêutica;

(128) Ver texto a pp. 180 do Anexo Documental.

(129) Ver texto a pp. 184 do Anexo Documental.

(130) Ver texto a pp. 185 do Anexo Documental.

(131) Ver texto a pp. 186 do Anexo Documental.

(132) Ver texto a pp. 190 do Anexo Documental.

(133) Ver texto a pp. 192 do Anexo Documental.

– E, por fim, um outro processo teve com objectivo averiguar os procedimentos adotados em momento prévio à morte de cidadão em reclusão, por alegado suicídio.

Como melhor se explicitará, realizaram-se ainda visitas a alguns estabelecimentos de saúde e de ensino, assim como foram efetuadas visitas aprofundadas a todos os estabelecimentos prisionais.

Valorações de constitucionalidade

Prosseguindo a tendência de forte crescimento no número de questões em que se solicita a valoração da licitude constitucional de normas jurídicas, foram recebidas, em 2013, mais 10 queixas do que no ano anterior, correspondendo a um total de 75 queixas.

Quanto aos seus fundamentos, destaca-se um reforço, em termos absolutos e relativos, dos casos de invocação da tutela da confiança como parâmetro de apreciação. Apenas em uma situação se entendeu ser de formular pedido de declaração de inconstitucionalidade⁽¹³⁴⁾. Estava em causa a solução normativa prevista nos artigos 77.º e 78.º da Lei do Orçamento do Estado para 2013, referentes à suspensão dos subsídios de férias e de Natal dos reformados e aposentados, bem como, à aplicação da contribuição extraordinária de solidariedade.

Após conhecimento das iniciativas adotadas por outros órgãos com igual competência para suscitar questões de inconstitucionalidade, entendeu-se existir fundamentação complementar ou alternativa que importaria levar ao conhecimento Tribunal Constitucional. Todavia, o entendimento sufragado no Acórdão n.º 187/2013⁽¹³⁵⁾, não foi o esperado, tendo decidido o Tribunal Constitucional não declarar a inconstitucionalidade das normas em questão.

Para além deste Acórdão, durante o ano de 2013 foram ainda publicadas duas outras decisões do Tribunal Constitucional em resposta a iniciativas do Provedor de Justiça.

Assim, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 96/2013⁽¹³⁶⁾ declarou inconstitucional, com força obrigatória geral, o n.º 2, do artigo 4.º, do Decreto-Lei n.º 280/2001, de 23 de outubro, «*na parte em que reserva aos indivíduos de nacionalidade portuguesa ou de um país membro da União Europeia, sem prejuízo do disposto em convenções ou em outros instrumentos internacionais em vigor no ordenamento jurídico nacional, a faculdade de requerer a inscrição marítima*», ou seja, quando se limitava a liberdade de profissão em função da nacionalidade do requerente⁽¹³⁷⁾.

O Acórdão n.º 239/2013⁽¹³⁸⁾, decidindo formalmente não declarar a inconstitucionalidade da norma contida no n.º 1, do artigo 8.º, do Decreto-Lei n.º 75/2010, de 23 de junho (que altera o Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário), amparou, ainda assim, o entendimento defendido pelo Provedor de Justiça⁽¹³⁹⁾.

Estava em causa a inversão de posições remuneratórias entre docentes anteriormente integrados na extinta categoria de professor titular, inversão essa que, ao contrário do que antes sucedia, foi negada pelo Governo quando convidado pelo Tribunal Constitucional a pronunciar-se sobre a questão. Esta interpretação conforme à Constituição, coerente com a posição defendida pelo Provedor de Justiça, tem sido, por diversas vezes, confirmada em concreto, de que é exemplo o Acórdão n.º 316/2013. É ainda pertinente referir que o Ministério da Educação e Ciência foi inquirido sobre a aparente modificação da posição por si anteriormente assumida.

(134) Ver síntese a pp. 198 do Anexo Documental (Processo Q-5837/12).

(135) Publicado no *Diário da República*, 1.ª série, de 22 de abril de 2013.

(136) Publicado no *Diário da República*, 1.ª série, de 12 de março de 2013.

(137) Ver texto integral do pedido em <http://www.provedor-jus.pt/site/public/?idc=46&idi=14922>

(138) Publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 5 de junho de 2013.

(139) Ver texto integral do pedido em <http://www.provedor-jus.pt/site/public/?idc=46&idi=14951>

Em diversos processos em que era suscitado pedido de fiscalização de inconstitucionalidades concluiu-se não ser de formular esse pedido junto do Tribunal Constitucional. A título de exemplo, refira-se a qualificação como improcedentes das alegações produzidas a propósito dos instrumentos normativos que determinaram a reorganização administrativa, designadamente das freguesias⁽¹⁴⁰⁾.

Nacionalidade

O número de queixas sobre Nacionalidade continuou a diminuir (menos 6% face a 2012), para o que contribuiu nova descida no número de queixas atinentes ao reconhecimento da nacionalidade portuguesa originária a pessoas com ligações ao ex-Estado da Índia (37 queixas, em comparação com 82 queixas em 2012, 227 queixas em 2011 e 325 queixas no ano de 2010). Descida que não foi compensada pelo aumento, em 21%, das queixas relativas à demora excessiva na tramitação dos processos de naturalização.

Quanto à substância das decisões tomadas e respetivo regime jurídico, aumentou a proporção de queixas respeitantes à atribuição da nacionalidade, assim invertendo a situação verificada nas queixas em que se invoca a existência de atraso.

O crescente número de queixas incidentes sobre processos de naturalização aconselha, embora com as dificuldades próprias de não ser já a Conservatória dos Registos Centrais o único interlocutor, o alargamento das vias eletrónicas simplificadas de comunicação, há alguns anos exercitadas com sucesso no caso dos processos de transcrição de nascimento para atribuição da nacionalidade.

A colaboração da Conservatória dos Registos Centrais tem persistido muito favorável. É, contudo, mais variável a rapidez de resposta dos outros serviços locais do Instituto dos Registos e Notariado. Do mesmo modo, estando geralmente em causa, na situação de atraso, delongas na resposta por parte de outras entidades, há que saudar a cabal e rápida resposta que sempre se obteve do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), da Direção de Serviços de Identificação Criminal da Direção-Geral da Administração da Justiça e da Polícia Judiciária. Maiores dificuldades têm sido sentidas na confirmação da prestação de resposta por parte das secretarias judiciais e do Ministério Público, por vezes agravadas pela tramitação em tempo sofrida pelo processo cuja conclusão se pretende conhecer.

Direito dos Estrangeiros

Foi notada uma forte descida do número de queixas neste domínio, de tal modo que, em termos gerais, regressou-se aos valores de 2011. Todavia, registaram-se importantes modificações qualitativas. Se, por um lado, se manteve a proporção relativa às queixas efetuadas contra os atrasos nesta matéria e sobre questões substantivas, por outro lado, verificou-se uma grande quebra nas situações envolvendo a concessão de vistos (com descida de um terço nas queixas relacionadas com o atraso e de quase metade nas demais questões).

De igual modo, ocorreu uma fortíssima descida (menos 68% nas questões de atraso e menos 71% nas questões substantivas) quanto ao tratamento dado pelo SEF a manifestações de interesse na eventual abertura de procedimento ao abrigo do disposto no n.º 2, do artigo 88.º e do n.º 2, do artigo 89.º, ou do artigo 123.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho. Relembre-se que, no ano de 2012, a matéria de vistos e a dos procedimentos excecionais referidos foram aquelas em que se sentiu o crescimento então evidenciado no Relatório.

Embora a resposta prestada por alguns serviços consulares ainda não seja inteiramente satisfatória (as secções consulares em Dacar e em Nova Deli continuam a ser as que concentram a maior parte das queixas), é

(140) Processo Q-4344/12 e Q-0197/13. Ver texto a pp. 218 do Anexo Documental.

de registar o esforço encetado com a colaboração prestimosa dos serviços centrais do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

De forma explícita ou não, continua a sentir-se a intervenção benéfica do CNAI e dos serviços locais, organizados ou não como CLAI, designadamente em autarquias, no encaminhamento dos queixosos para o Provedor de Justiça. Do mesmo modo, quando o tratamento adequado é já em sede de consulta jurídica, tem-se procedido ao enquadramento da mesma no protocolo de cooperação estabelecido entre o Provedor de Justiça e o Alto-Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural⁽¹⁴¹⁾.

Cumpram realçar duas intervenções com sucesso, junto do Ministério dos Negócios Estrangeiros, ambas com o objectivo de melhoramento dos procedimentos em abstrato seguidos: a disponibilização efetiva de meios para a realização de testes de parentalidade no consulado em Xangai⁽¹⁴²⁾ e a garantia da possibilidade de contraprova no caso de resultados desfavoráveis em testes de determinação da idade⁽¹⁴³⁾.

Pelo conhecimento que se foi obtendo de múltiplas queixas a propósito das recusas de manifestação de interesse em beneficiar do mecanismo previsto no n.º 2, do artigo 88.º, da Lei n.º 23/2007, era comum encontrar-se na fundamentação da decisão uma referência tabelionar, ou seja, a de «não se ter comprovado contrato de trabalho/relação laboral», sem outra concretização. Sendo certo que a generalidade dos interessados considerava esta afirmação como tornando irrelevante o contrato de trabalho que era sempre apresentado, foi sublinhada ao SEF a bondade da concretização adequada dos motivos que, em cada caso, conduziam à conclusão transmitida. Esta proposta foi acatada⁽¹⁴⁴⁾.

Por fim, atenta a específica problemática dos refugiados e do direito de asilo, realizou-se visita ao Centro de Acolhimento da Bobadela, da responsabilidade do Conselho Português para os Refugiados, apurando-se as dificuldades sentidas, em especial, no relacionamento com a Administração. Durante o ano de 2013, foi iniciada uma intervenção dirigida a esta realidade, para já nas vertentes da responsabilidade do SEF e do Instituto da Segurança Social.

Educação

O ano de 2013 registou, assim como já sucedera de forma significativa no ano anterior, um novo crescimento do número de queixas sobre Educação, embora em percentagem menor (5%). Mantendo-se a realidade anteriormente verificada, de surgimento de número relevante de queixas no que respeita à Educação Pré-Escolar, a distribuição pelos diversos graus de ensino indica, para este ano, uma descida, em termos absolutos e relativos, nas queixas respeitantes ao Ensino Superior, uma subida no caso do primeiro ciclo do Ensino Básico e manutenção nos demais casos.

Denunciou-se, no Relatório respeitante a 2012⁽¹⁴⁵⁾, a dificuldade gerada pela ausência de enquadramento legislativo da concatenação de diversas regras de prioridade no acesso à educação pré-escolar, bem como as dúvidas suscitadas pelas regras regulamentares então em vigor. Sinalizada essa situação ao ministério competente⁽¹⁴⁶⁾, foi com muito agrado que se viu superada, do ponto de vista normativo, a segunda questão, com estabelecimento de regras claras e precisas pelo Despacho n.º 5048-B/2013, de 12 de abril. Embora esta solução não tenha evitado a apresentação de queixas, representando proporção significativa na educação pré-escolar,

(141) Cfr. Relatório à Assembleia da República de 2012, p. 132.

(142) Processo Q-2382/12.

(143) Processo Q-1786/12.

(144) Processo Q-2316/13. Ver texto a pp. 213 do Anexo Documental.

(145) Cfr. Relatório à Assembleia da República de 2012, p. 89.

(146) Processo Q-4316/12.

primeiro ciclo do ensino básico e no ensino secundário, a clareza das regras foi instrumento importante na rápida superação das situações de erro que se encontraram.

Sendo mais residual o peso das queixas referentes à obtenção de vaga na educação pré-escolar, a realidade sentida em 2013 alargou o leque dos fundamentos suscitados, abarcando em especial problemas nas instalações, apoio a crianças com necessidades educativas especiais e condições da alimentação.

No primeiro ciclo do ensino básico registou-se idêntico alargamento, constituindo fundamento das queixas as questões respeitantes ao pagamento das refeições escolares, apoio a crianças com necessidades educativas especiais e organização dos horários escolares e atividades de enriquecimento curricular. Foi possível propor melhoramentos na segurança rodoviária das zonas limítrofes a estabelecimentos de ensino⁽¹⁴⁷⁾. Em situação já repetida, houve necessidade de alertar o município responsável que a isenção, total ou parcial, do pagamento de refeição escolar a alunos beneficiários da ação social não pode ser postergada pela fixação de taxas por serviços supostamente adicionais⁽¹⁴⁸⁾.

Foi ainda possível, com celeridade, superar as limitações que decorriam da existência de um único intérprete de língua gestual portuguesa para alunos, em anos curriculares distintos, com horários coincidentes. Sinalizada a situação e procurada uma solução, por meios informais, que satisfizesse as necessidades com a maior economia de recursos, tal desiderato foi alcançado mediante a partilha de técnicos entre agrupamentos.

No ensino superior, o número de queixas em matéria de ação social e de propinas desceu de forma ligeira, devendo quanto a estas últimas apenas reiterar-se as questões já antes suscitadas relativas à eventual prescrição e à taxa de juro aplicável.

Cumprir, em especial, referir a Recomendação n.º 9/B/2013⁽¹⁴⁹⁾, dirigida ao Secretário de Estado do Ensino Superior, propondo diversas modificações no Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino Superior, de entre as quais se destacam:

- a garantia da pessoalidade das dívidas ao Estado ou à Segurança Social, em termos tais que o acesso ao ensino superior apenas pode ser prejudicado quando a dívida em causa seja imputada ao próprio estudante;
- a modificação das regras de cálculo do rendimento relevante para a decisão sobre insuficiência económica.

A resposta, prestada já em 2014, acatou de imediato a primeira proposta, mantendo-se em estudo as restantes modificações propostas.

A situação dos docentes do ensino superior, obrigados à aquisição do grau de doutor e, nesses termos, beneficiando de isenção de propinas que lhes é, todavia, recusada, de acordo com disposto no n.º 4, do artigo 4.º, do Decreto-Lei n.º 216/92, de 13 de outubro, persistiu sem resolução, assim se mantendo a ilegalidade que se arrasta há mais de uma década, e já por diversas vezes evidenciada.

Em sentido inverso, refira-se a manifestação de disponibilidade, pelo Ministério da Defesa Nacional, para, em próxima revisão regulamentar, atender às observações que foram dirigidas sobre a obrigação de indemnização pelos ex-alunos dos cursos de oficial das Forças Armadas, especialmente no que toca ao custo dos cursos superiores frequentados em outras instituições no âmbito de protocolo.

Ainda no ensino superior, alcançou-se, por parte do Conselho Científico da Faculdade de Medicina Dentária da Universidade de Lisboa, o melhoramento dos procedimentos em sede de concessão de equivalências, reforçando-se o conhecimento da fundamentação das decisões negativas por parte dos interessados⁽¹⁵⁰⁾.

(147) Processo Q-2030/12.

(148) Processo Q-2386/12. Ver texto a pp. 210 do Anexo Documental.

(149) Ver texto a pp. 192 do Anexo Documental.

(150) Processo Q-2615/13.

Em matéria circum-escolar, na sequência de evento gravemente lesivo da integridade física de um estudante, ocorrido durante um ato de «praxe académica» na receção aos novos alunos da Universidade de Évora, assinalou-se a necessidade de, embora mantendo a simbologia declarada para o ato, em si mesma positivamente valorada, serem, todavia, adotadas regras de segurança aptas a prevenir de forma eficaz novos acidentes⁽¹⁵¹⁾.

Releva-se ainda que, durante o ano de 2013, foram visitados três estabelecimentos de educação, um de educação pré-escolar, uma escola EB1 e uma escola EB 2,3.

Saúde

Proseguiu o crescimento do número de situações expostas ao Provedor de Justiça sobre a garantia do direito à Saúde. Com um crescimento global, em 2013, de 14% (41% em 2012 e 22% em 2011, ou seja, mais do que duplicando desde 2010), as matérias mais abordadas foram as relacionadas com: taxas moderadoras, procedimentos administrativos, em hospitais e centros de saúde, e prestação de cuidados.

Apesar de esbatidos os efeitos inerentes à introdução do novo regime jurídico de isenção e dispensa de taxas moderadoras, parece poder reiterar-se a observação formulada há um ano, na medida em que se manteve o maior número de queixas relacionadas com as consequências de decisões relativas ao financiamento do sistema de saúde. O que se verifica atentas as matérias das taxas moderadoras e transporte de doentes, assim como, em especial, as questões decorrentes do financiamento de medicação, em geral relacionado com doenças raras, patologia oncológica ou hepatites virais.

No que respeita aos medicamentos, quer em concreto, quer na formulação de observações de ordem genérica, tem sido sempre preocupação do Provedor de Justiça a fulcral defesa da garantia de igualdade das condições de acesso, pelos utentes do SNS, à medicação que clinicamente seja a indicada para cada caso.

Quanto à isenção de taxas moderadoras, ocorreu um diálogo franco com o Ministério da Saúde sobre o teor da Recomendação n.º 11/B/2012⁽¹⁵²⁾. Regista-se, todavia, que não foi ainda possível obter acatamento na sua parte substantiva. De qualquer forma, aquele diálogo manter-se-á, acreditando-se que a solução adequada surgirá mais facilitada pelo próprio decurso do tempo e experimentação do regime cuja modificação se almeja. Neste quadro, ganha centralidade a imperatividade da consideração da real dimensão de cada agregado familiar, superando-se a exclusividade que hoje é dada a quem, em termos fiscais, assume a respetiva direção.

Houve ainda ocasião para intervir em situações concretas de erro na aplicação da taxa moderadora. Tal sucedeu no caso de um utente que, apresentando-se no serviço de urgência do hospital, foi internado em um outro hospital porque aquele não dispunha de serviço de internamento da especialidade. Apesar de a lei estabelecer isenção de taxa moderadora em episódio de urgência seguido de internamento, alertou-se o hospital em causa que não podia ser imputada ao utente qualquer responsabilidade pela não disponibilização, no primeiro hospital, de catálogo completo de especialidades e respetivos serviços de internamento. Esta posição foi prontamente aceite⁽¹⁵³⁾.

Dada a inexistência de solução clara, pugnou-se também pelo reconhecimento da isenção de taxas moderadoras para os beneficiários do estatuto de refugiado, posição que mereceu a concordância da administração⁽¹⁵⁴⁾.

Enunciando algumas propostas com o objectivo de melhorar os procedimentos a adotar, assinala-se a correta divulgação, na região de Aveiro, das entidades convencionadas para a realização de exames complementares⁽¹⁵⁵⁾,

(151) Processo Q-5999/12.

(152) Cf. Relatório à Assembleia da República de 2012, p. 121.

(153) Processo Q-0894/13. Ver texto a pp. 212 do Anexo Documental.

(154) Processo Q-5885/12.

(155) Processo Q-3237/13.

as propostas de reforço dos mecanismos de aviso prévio da desmarcação de consultas⁽¹⁵⁶⁾ e a intervenção, em várias ocasiões, para esclarecimento de dúvidas sobre o regime dos atestados de incapacidade multiuso.

Logrou-se ainda superar as dificuldades sentidas por grávida estrangeira no acesso ao SNS, esclarecendo-se a unidade de saúde quanto ao regime em geral aplicável em tais situações⁽¹⁵⁷⁾.

Propôs-se também à ACSS o melhoramento da visibilidade, no Portal do Utente, da possibilidade de marcação eletrónica de consultas⁽¹⁵⁸⁾, devendo ainda sublinhar-se a intervenção na redefinição das áreas de influência de algumas unidades hospitalares, privilegiando a acessibilidade pelos utentes em detrimento da análise pura da distância entre localidades⁽¹⁵⁹⁾.

Indique-se ainda a intervenção levada a cabo a respeito da situação de uma utente que, desconhecendo a tramitação estabelecida para a comparticipação pública na aquisição de cadeira elevatória, adquiriu de imediato o equipamento, apenas manifestando *a posteriori* pretender o respectivo financiamento. Apesar de terem sido incumpridos, de forma evidente, os procedimentos previstos, admitiu-se todavia como viável sugerir à unidade hospitalar responsável a realização de uma consulta *pro forma* a vários fornecedores, assim se estabelecendo o valor hipotético que seria pago caso a interessada não tivesse ainda diligenciado pela referida compra. De sublinhar que se restringiu a defesa deste procedimento à comprovação da debilidade económica da interessada⁽¹⁶⁰⁾. A unidade hospitalar em causa acatou o entendimento defendido. E, embora, tal acatamento não tenha tido em concreto qualquer efeito na situação descrita, na medida em que não se comprovou o referido pressuposto da carência económica, o certo é que o entendimento propugnado pelo Provedor de Justiça será decisivo no tratamento de eventuais casos futuros semelhantes em que se comprove a aludida carência.

Duas outras matérias registaram um crescimento do números de queixosos durante o ano de 2013: a relativa ao exercício da ação disciplinar, em geral pela Ordem dos Médicos, e a referente a atrasos ou dificuldades substantivas na comparticipação por subsistemas, também em geral estando em causa a ADSE. A colaboração desta última entidade tem sido excelente, em geral enquadrada por meios informais de contacto e esclarecimento.

No que respeita ao exercício do poder disciplinar pelas associações profissionais, espera-se que o regime decorrente da revisão estatutária geral em curso, em consequência da Lei n.º 2/2013, possa contribuir para uma maior celeridade na clarificação das situações expostas pelos interessados.

Durante o ano de 2013, ocorreu uma visita ao Centro de Medicina de Reabilitação de Alcoitão.

Assuntos penitenciários

Ainda que o número de queixas a respeito das condições vividas no sistema penitenciário tenha apresentando um ligeiro decréscimo, o certo é que a evolução registada nos últimos anos quanto a tais condições poderá explicar o grande aumento das pretensões de transferência entre estabelecimentos prisionais, bem como o aumento, mais modesto mas ainda assim significativo, das alegações de violência verificada quer entre cidadãos em reclusão, quer entre estes e o pessoal de vigilância.

Sendo evidente o aumento contínuo da população prisional será, porventura, na degradação das condições de vida e na menor margem de manobra para os decisores no processo de afetação que se encontrará a possível explicação para a multiplicação dos pedidos de transferência. Isto porque, como bem se percebe, a própria sobrelotação pode criar condições para maior conflitualidade interpessoal.

(156) Processo Q-1264/13.

(157) Processo Q-4928/13.

(158) Processo Q-5784/13.

(159) Processo Q-0897/13.

(160) Processo Q-5715/13.

Em matéria de afetação, manteve o seu peso o conjunto de situações respeitantes a cidadãos oriundos dos Açores e que cumprem medida privativa da liberdade no continente. Salienta-se, contudo, a abertura, ocorrida ainda durante o ano de 2013, das novas instalações do Estabelecimento Prisional de Angra do Heroísmo, minimizando, em especial para os terceirenses, os problemas sentidos em várias perspetivas. Foi proposta ao Estabelecimento Prisional de Ponta Delgada, que continua a debater-se com a exiguidade de instalações, o estabelecimento de procedimentos que permitam, pelo menos uma vez por mês, a viabilização de visitas por videoconferência, o que foi acolhido de forma favorável⁽¹⁶¹⁾.

Cumpram ainda assinalar que, se, por um lado, se registou um aumento no número de queixas respeitantes ao acesso a cuidados de saúde, por outro lado, pelo contrário, diminuiu, crê-se que após estabilização das novas regras introduzidas nos últimos anos, o número de queixas a propósito de contactos com o exterior e da (não) concessão de medidas de flexibilização da pena.

Para além da realização das visitas impostas pelo tratamento adequado das queixas recebidas, foi entendido como adequado proceder-se à quarta série integral de visitas aos estabelecimentos prisionais, repetindo inspeção similar ocorrida nos anos de 1996, 1998 e 2002. A visita a todas as cinquenta instalações, no continente, Açores e Madeira, decorreu durante cerca de mês e meio, assente em instrumentos de orientação normalizados e privilegiando o contacto com a população reclusa, propiciando a análise das condições vividas pelo sistema prisional, em termos normativos entretanto complementadas por regulamentação vária aguardada na sequência da entrada em vigor do Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais.

Outros assuntos

De entre os demais assuntos confiados a esta Unidade Temática, em termos quantitativos há a assinalar o aumento registado no número de queixas no domínio do apoio financeiro à investigação científica.

Cabe referir a emissão de quatro recomendações sobre situações diversas. A Recomendação n.º 9/A/2013, dirigida ao Presidente do Governo Regional dos Açores, que considerou como substantivamente ilegítima a negação da possibilidade, a determinada associação de consumidores, da prestação de consulta jurídica, por advogado, aos seus associados que tivessem pendente questão de consumo. Esta recomendação foi prontamente acatada.

A Recomendação n.º 4/B/2013, regressando a tema já objeto da atenção do Provedor de Justiça, qual seja o do confronto da exclusividade pedida pelo Estatuto de Bolseiro de Investigação com o exercício de funções docentes, designadamente em sede de renovação da bolsa, e que foi substantivamente acatada pela publicação do Decreto-Lei n.º 89/2013, de 9 de julho, que alterou o referido Estatuto.

Ainda em 2012 tinha sido apresentada queixa visando a clarificação, em certo sentido, da incapacidade eleitoral passiva prevista na lei para autarcas que já tivessem exercido essas funções com certa diuturnidade. Em tempo, foi respondido que essa clarificação caberia oportunamente ao Tribunal Constitucional, entidade competente para decidir, em processo com duração muito breve, sobre a legalidade das candidaturas apresentadas. Todavia, como é publicamente sabido, por iniciativas várias, foram chamados diversos outros tribunais a pronunciarem-se sobre a interpretação da norma em causa. Sem prejuízo de estar sempre assegurada a uniformização de jurisprudência pela intervenção do Tribunal Constitucional, considerou o Provedor de Justiça que a previsível demora até à efetiva apreciação da legalidade das candidaturas prejudicava o interesse público, ao desviar o debate do conjunto de questões substantivas, em jogo em cada autarquia. Assim sendo, foi dirigida à Assembleia da República a Recomendação n.º 1/B/2013, pugnando por uma clarificação da capacidade eleitoral passiva para as autarquias locais, recomendação essa que não encontrou acolhimento.

(161) Processo Q-4365/13. Ver texto a p. 214 do Anexo Documental.

Por fim, recomendou-se ao Ministro da Administração Interna (Recomendação n.º 7/B/2013), a revisão do modo como era interpretada a cláusula de arredondamento dos valores fixados para as taxas devidas ao Fundo de Fiscalização de Explosivos e Armamento (Portaria n.º 1307/2010, de 23 de dezembro), evitando aumentos anuais gravemente desproporcionados. Está em curso o processo de alteração normativa, remetendo-se a resposta para a finalização daquele.

Cumpra ainda referir a reiteração da Recomendação n.º 4/B/2010⁽¹⁶²⁾, dirigida ao Parlamento, defendendo a consagração legal de igualdade de armas entre as candidaturas autárquicas partidárias e as apresentadas por grupos de cidadãos eleitores. Para além da desvantagem comunicacional inerente à atual impossibilidade de assunção de um símbolo próprio, a desigualdade económica resultante da isenção do pagamento do IVA apenas no primeiro caso configura situação lesiva da igualdade de oportunidades para candidaturas admitidas pelo texto constitucional em paridade. Não foi obtido qualquer seguimento positivo.

A respeito da proposta de adoção de um Código de Boa Conduta Administrativa⁽¹⁶³⁾, foi tomada iniciativa, junto da Ministra da Justiça, visando obter a ponderação desta questão e sua devida articulação no quadro do processo de revisão do Código do Procedimento Administrativo⁽¹⁶⁴⁾.

Registe-se ainda o acatamento, pelo Ministério da Administração Interna e no que respeita à Polícia de Segurança Pública, da Recomendação n.º 7/B/2012⁽¹⁶⁵⁾, que visou a eliminação da exclusão do acesso ao curso (e assim à carreira) de oficial de polícia pela simples seropositividade a algumas infeções virais, pelo contrário adotando-se regras de redução de riscos por todos cumpridas. Recordar-se que o Ministério da Justiça, no que respeita à Polícia Judiciária, já se tinha também pronunciado de modo favorável. Formulou-se insistência junto do Ministério da Defesa Nacional, estando aqui em causa as Forças Armadas e, de forma reflexa, a Guarda Nacional Republicana.

Persiste a preocupação, sem evolução visível em 2013, relacionada com o facto de, quanto ao acesso a dados de saúde, se estabelecerem duas soluções distintas consoante se esteja perante prestador público ou privado. Também em sede de proteção de dados pessoais, existiu intervenção junto do Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, visando a garantia da possibilidade de eliminação da conta criada por cada utilizador do seu portal de jogo.

Por último, é de notar que a adoção, cada vez mais divulgada, de instrumentos eletrónicos de comunicação, não tem sido acompanhada, quer junto dos mais diversos serviços públicos, quer dos utentes, de informação quanto às regras de conduta a seguir. Estando designadamente em causa o recebimento de declaração emitida eletronicamente no Portal da Segurança Social mas posteriormente impressa, o que era recusado por não ser viável a verificação da sua autenticidade, concluiu-se pela necessidade de a apresentação pretendida dever ser efetuada por via eletrónica, com remessa do próprio ficheiro gerado pelo Portal, para automática verificação da assinatura eletrónica respetiva. Ultrapassadas, em concreto, as várias situações em que tal sucedeu, foram formuladas propostas aos titulares dos Portais em causa, no sentido de se proceder à divulgação, em local visível na respetiva página, dos procedimentos corretos a desenvolver para utilização das declarações disponibilizadas eletronicamente⁽¹⁶⁶⁾.

(162) Cf. Relatório à Assembleia da República de 2010, p. 98.

(163) Cf. Relatório à Assembleia da República de 2012, p. 116.

(164) Processo P-015/11.

(165) Cf. Relatório à Assembleia da República de 2012, p. 119.

(166) Processo Q-5212/12.

1.2.7. Regiões Autónomas

Nas Extensões das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira são tratados os processos em que a entidade visada se situa no respetivo território regional, independentemente da matéria sobre que versam os mesmos.

1.2.7.1. Extensão da Região Autónoma dos Açores

Em 2013, foram instruídos 70 novos processos na Extensão dos Açores, resultantes de queixas apresentadas ao Provedor de Justiça. A estes somaram-se outros 48 processos transitados de anos anteriores, num total de 118 processos instruídos nesse ano.

Dos 71 processos arquivados em 2013, 32 correspondem a procedimentos abertos no próprio ano. O quadro seguinte expressa de forma sintética a respetiva movimentação anual:

Quadro 17

Movimentação anual

Instruídos em 2013	
No seguimento de queixa	70
Por iniciativa própria	0
Transitados de anos anteriores	48
Arquivados em 2013	
Do ano	32
De anos anteriores	39
Transitados para 2014	
De 2013	37
De anos anteriores	19

Quanto aos 71 processos arquivados em 2013:

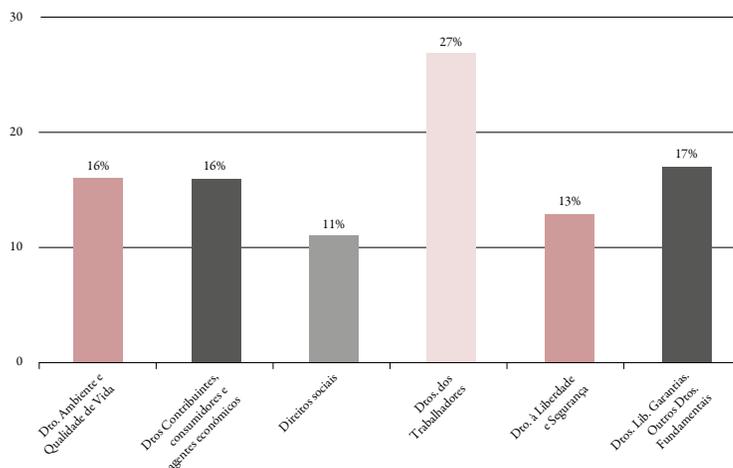
- i. 19 processos (26,76%) foram resolvidos na sequência da intervenção do Provedor de Justiça;
- ii. 29 processos (40,84%) foram arquivados por falta de fundamento, improcedência ou inutilidade da queixa;
- iii. 10 processos (14,08%) correspondem a casos em que o Provedor de Justiça dirigiu chamada de atenção à entidade visada, em face das deficiências ou insuficiências da respetiva atuação;
- iv. 3 processos (4,22%) conduziram ao encaminhamento dos queixosos para outras entidades especialmente competentes, nos termos previstos no artigo 32.º do Estatuto do Provedor de Justiça;
- v. Houve ainda 9 casos (12,67%) de desistência de queixa;
- vi. Em um caso, foram carreados factos novos que revelaram não dispor o Provedor de Justiça de competência na matéria.

Nas queixas apresentadas em 2013, volta a assinalar-se, na distribuição temática das que provieram dos Açores, o predomínio das queixas relativas aos direitos dos trabalhadores (mais de um quarto do total de queixas — 27%), sobretudo na área do emprego público (questões relativas a concursos e retribuições), sem embargo de algumas queixas relativas à relação laboral privada, designadamente em situações onde, à primeira vista, se poderia afigurar possível a intervenção do Provedor de Justiça. Seguem-se as queixas relativas a direitos fundamentais nas áreas da educação e da saúde, mas também dos direitos dos reclusos, entre outras (17%).

A área dos direitos sociais suscitou 11% das queixas no ano em consideração. Com valores idênticos (16% do total), estiveram as queixas relativas ao ambiente, ao ordenamento do território e urbanismo, e aos direitos dos contribuintes, dos consumidores e dos agentes económicos. Já o direito à justiça e à segurança significaram 13% das queixas.

Gráfico XXVI

Distribuição de processos por assunto



Como primeiros (ou únicos) subscritores das queixas registaram-se 23 mulheres e 44 homens, a que acrescem 3 queixas de pessoas coletivas.

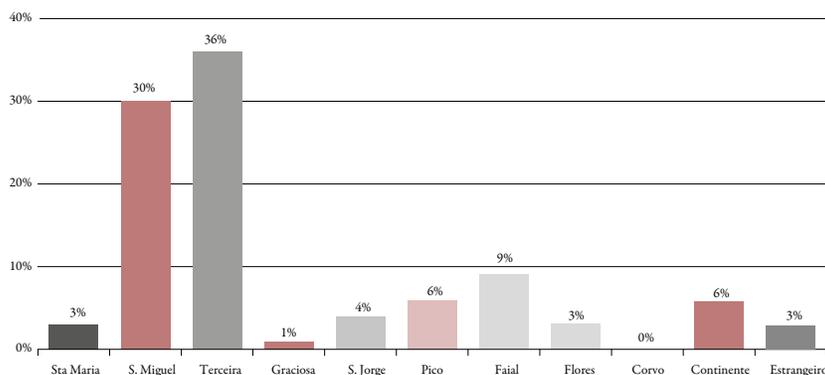
Embora ainda predominem as queixas apresentadas por escrito (30), o que corresponde a 42,85% do total, está já muito próxima a percentagem de queixas que são apresentadas por via eletrónica (38,57% – 27 queixas). Foram apresentadas verbalmente (presencialmente e por telefone) apenas 13 queixas – 18,57% –, tendência que igualmente se nota em relação às queixas recebidas na sede. Cabe aqui destacar, no que respeita à receção e encaminhamento destes utentes, a prestimosa colaboração dos serviços do Representante da República para a Região Autónoma dos Açores.

Sublinhe-se que o Provedor de Justiça, por ocasião do início do seu mandato, visitou a Região para apresentação de cumprimentos às autoridades regionais e contacto com reclamantes. Além desta visita, houve mais três deslocações à Região, efectuadas por um assessor, para contacto com reclamantes. Uma destas visitas ocorreu por ocasião de ação inspetiva de âmbito nacional aos estabelecimentos prisionais, tendo sido visitados os estabelecimentos prisionais de Ponta Delgada e Angra do Heroísmo, bem como a cadeia de Apoio da Horta.

As queixas provieram de todas as ilhas, com exceção do Corvo. Assim, geograficamente, em número de queixas, destacam-se: a Terceira (25), São Miguel (21), Faial (6), Pico (4), São Jorge (3), Santa Maria (2) e Flores (2). Houve ainda seis queixas com origem fora da Região.

Gráfico XXVII

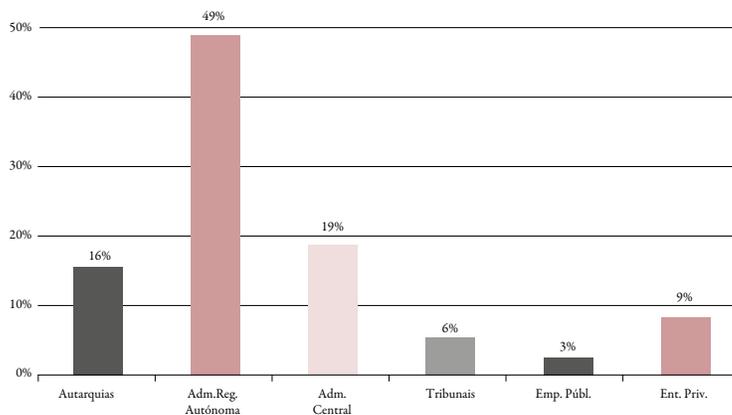
Origem Geográfica 2013



No ano de 2013, das queixas para intervenção do Provedor de Justiça, e tomando como critério as entidades visadas, registaram-se as seguintes percentagens: 48,57% visaram a atuação da administração regional Autónoma; 18,57% visaram a atuação da administração Central; 15,71% visaram as decisões das autarquias. Além destas entidades, tribunais, empresas públicas e entidades privadas motivaram também os cidadãos a dirigirem-se a este órgão do Estado. Neste último caso, com o respetivo encaminhamento, quando as queixas não se referiam ao exercício de poderes públicos ou à prestação de serviços de interesse geral.

Gráfico XXVIII

Entidades Visadas 2013



As queixas apresentadas em 2013 relativas ao *direito ao ambiente e à qualidade de vida* foram dirigidas a questões de ambiente (incluindo, em especial, o ruído), de ordenamento do território e de urbanismo.

Pela especificidade regional, mas também atento o relevo ambiental, mormente no que respeita à preservação das espécies e suas implicações quanto ao exercício da atividade económica, destaca-se uma queixa apresentada na sequência da recusa de atribuição de licenças para a apanha de lapas, por parte da administração regional Autónoma.

Neste caso concreto, na audição da entidade visada, foram apresentados argumentos que justificam, de forma coerente, a necessidade de limitar as licenças de apanha de lapas a números que garantam a sustentabilidade daquele recurso.

Ainda assim, o Provedor de Justiça lembrou que a atribuição do exercício exclusivo da atividade a apanhadores já licenciados no ano anterior ao ano do pedido poderá implicar que a regulamentação da referida atividade entre em contradição com o princípio constitucional de liberdade de escolha de profissão e de iniciativa privada.

É certo que a própria Constituição prevê a existência de restrições legais ao exercício da profissão. No caso concreto, são indubitavelmente crivos indispensáveis os que decorrem das necessidades de gestão sustentável do potencial pesqueiro e de conservação da biodiversidade. A restrição do acesso – tal como configurada à data do arquivamento – apresenta-se como resposta a exigências de sustentabilidade ambiental e económica da atividade.

Contudo, o critério adotado exclui muitos apanhadores que poderiam exercer a atividade com igual ou melhor aptidão. Daí que o Provedor de Justiça tenha entendido que esse facto cria, para a administração regional Autónoma, especiais obrigações de controlo, fiscalização e punição de eventuais infratores.

De acordo com a informação prestada, um dos critérios de avaliação da renovação das licenças é o do incumprimento reiterado das normas reguladoras do exercício da pesca.

Estando em curso a elaboração de regulamentação específica da atividade, foi sugerida a fixação de um muito baixo limiar de tolerância quanto a situações de infrações reiteradas, que não poderá deixar de ser acompanhado de um sistema sancionatório fortemente dissuasor de tais infrações, tendo em conta quer o impacto social da reiteração de comportamentos, quer a intensidade da mesma.

Foi também relevado que devem ser definidos, de forma objectiva, os critérios a adotar nos casos em que, face a um eventual aumento do número de licenças, concorrem apanhadores que em anos transatos tenham beneficiado e posteriormente perdido o direito a licença de apanha de lapas, e apanhadores que nunca tenham beneficiado do sistema.

À elaboração de tais regras deverá presidir a garantia do respeito pelos princípios da prossecução do interesse público e da proteção dos interesses e direitos dos cidadãos, bem como pelos princípios da igualdade e da imparcialidade. A matéria veio a ser regulamentada pela Portaria n.º 1/2014 de 10 de janeiro de 2014.

De resto, foram reclamadas perante o Provedor de Justiça situações relativas à *fiscalidade*, embora tenham predominado as questões suscitadas a propósito de *consumo e de contratação pública*. Ainda assim, refere-se uma queixa no âmbito do procedimento de aquisição de um imóvel através do mecanismo de «Venda Eletrónica de Bens Penhorados», do qual veio a resultar a aquisição pelo interessado de um imóvel já arrendado. Não tendo sido detetadas as ilegalidades apontadas pelo reclamante, ainda assim foi lembrado que o contacto da administração Fiscal com o fiel depositário antes da divulgação da venda teria, certamente, permitido ao comprador ponderar o interesse na aquisição de um imóvel onerado por contrato de arrendamento. É que do respectivo anúncio deve constar toda a informação relevante para a formação da vontade do comprador, que não seja possível obter através do exame do próprio bem.

Acresce que, publicitada a venda, tal como em concreto sucedeu, o diálogo com o particular comprador – em obediência ao princípio da colaboração entre a Administração e os particulares e até em obediência ao princípio da boa-fé – poderia ter permitido o oportuno esclarecimento quanto às possibilidades de reação

perante a situação criada, mesmo tendo presente as obrigações de diligência e conhecimento da lei a que o mesmo está adstrito.

Essa colaboração seria tanto mais de realçar quanto é certo que:

- a. no procedimento de venda eletrónica de bens as propostas, uma vez submetidas, não podem ser retiradas;
- b. a menção do local, prazo e horas em que os bens podem ser examinados é um dos elementos obrigatórios da divulgação;
- c. a suspensão da venda poderia ter ocorrido logo que o serviço tomou conhecimento, ainda que não formal, da existência de um contrato de arrendamento, tanto mais que, em data posterior, quando veio a proceder à suspensão, ainda não havia notificação formal da existência do mesmo.

Em sede de *direitos sociais*, o direito a prestações, em especial de desemprego e velhice, motivou pedidos de intervenção deste órgão do Estado.

Nas queixas relativas ao *emprego público*, as solicitações foram originadas por questões no âmbito de procedimentos concursais, mas também relativas ao estatuto remuneratório dos trabalhadores.

As queixas relativas a *atraso judicial* deram origem, durante o ano de 2013, a quatro processos.

Na área da *educação*, assinalam-se intervenções a propósito da atribuição de bolsas de investigação a docentes universitários. Na área da *saúde* foram apreciadas questões decorrentes da aplicação do regulamento de deslocação de doentes.

Como exemplo de questão transversal, suscitada independentemente da matéria e das entidades visadas, pode apresentar-se o caso de uma queixa em que esteve em causa uma alegação de falta de transparência e imparcialidade na atribuição de apoios financeiros a estudantes. Os esclarecimentos prestados pela autarquia permitiram concluir em sentido diverso, e isso mesmo foi transmitido ao queixoso.

Sem embargo, foi chamada a atenção da autarquia para o facto de, em sede de audiência prévia, o candidato apenas ter sido informado de que «*a sua candidatura foi excluída por não ter enquadramento no Regulamento Municipal em vigor*». Só depois da reclamação apresentada, foi o cidadão efetivamente informado dos fundamentos da deliberação do júri.

Ora, o direito a ser ouvido no procedimento antes da decisão final implica que sejam fornecidos «*os elementos necessários para que os interessados fiquem a conhecer todos os aspetos relevantes para a decisão, nas matérias de facto e de direito*» (v. n.º 2, do artigo 101.º, do Código do Procedimento Administrativo). Desta forma, a autarquia foi alertada para a necessidade de, em casos futuros, dar pontual cumprimento ao disposto no normativo citado.

1.2.7.2. Extensão da Região Autónoma da Madeira

No ano 2013, foram instruídos pela Extensão da Madeira 143 novos procedimentos, 11 dos quais resultando de redistribuições promovidas por outras áreas de assessoria, o que se traduziu num acréscimo de 16 novas queixas por comparação com o ano transato. Ao quantitativo aqui elencado acresceram 53 processos transitados de anos anteriores, originando assim um volume total de 196 processos instruídos no mesmo período.

Também em 2013 se consideraram findos 142 procedimentos (em 65% das situações foi possível concluir as queixas apresentadas no próprio ano), sendo que em cerca de 49% dos casos se resolveu de forma satisfatória a queixa aduzida, após intervenção do Provedor de Justiça.

O gráfico *infra* sumaria o número de processos instruídos e arquivados em 2013, bem como o quantitativo transitado para 2014:

Quadro 18

Movimentação anual

Instruídos em 2013	
No seguimento de queixas novas	143
Transitados de anos anteriores	53
Arquivados em 2013	
Queixas apresentadas nesse ano	96
Queixas relativas a anos anteriores	46
Transitados para 2014	
De 2013	47
De anos anteriores	7

Dos 142 processos arquivados em 2013:

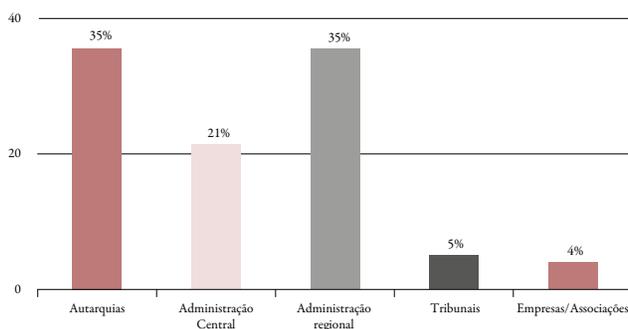
- i. 54 foram resolvidos na sequência de intervenção do Provedor de Justiça;
- ii. 7 correspondem a processos em que o Provedor de Justiça dirigiu chamada de atenção à entidade visada, em face das deficiências ou insuficiências da respetiva atuação;
- iii. 3 conduziram ao encaminhamento dos queixosos para outras entidades especialmente competentes;
- iv. 13 respeitam a casos de desistência expressa ou tácita de queixa;
- v. 65 foram arquivados por considerar-se improcedente a pretensão, no seguimento do respetivo estudo, ou se julgar impossibilitada ou inútil a adoção de diligência instrutória superveniente;

Em 2013, e pela primeira vez, a Administração Regional Autárquica deixou de constar como principal entidade visada nas queixas, para passar a partilhar tal posição com os diferentes organismos integrantes da Administração Regional Autónoma (35%). No plano local, o concelho do Funchal continua a deter predominância, recolhendo uma maioria de 33% no conjunto de reclamações recebidas, seguido do concelho de Machico (16%). Considerando o Governo Regional da Madeira, foi o Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM, com uma percentagem de 31%, a assumir maior preponderância.

Acentuou-se, ainda, a menor incidência de casos em que foram visados os órgãos jurisdicionais, os quais representaram apenas 5% do total de situações.

Gráfico XXIX

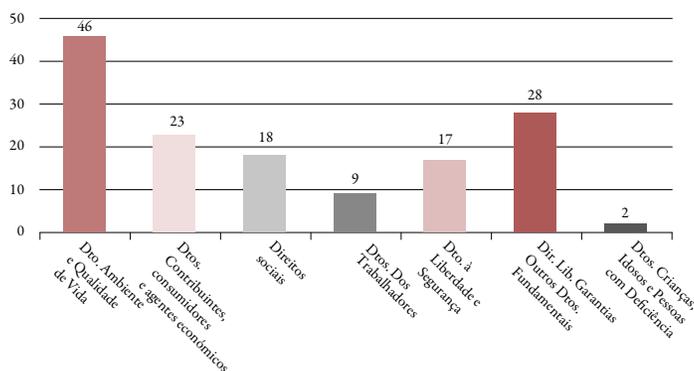
Entidades Visadas - 2013



Manteve-se o equilíbrio temático no contexto global das queixas trazidas à apreciação do Provedor de Justiça através da Extensão, em 2013, com tradicional predominância das matérias incidentes sobre *ambiente e qualidade de vida* (30%)⁽¹⁶⁷⁾. O domínio relativo à *tutela de direitos, liberdades e garantias*⁽¹⁶⁸⁾ (19%) ocupou o segundo lugar da distribuição de processos por assunto, destacando-se ainda o grupo de matérias incidentes sobre *direitos dos contribuintes, consumidores e agentes económicos* relativamente ao ano transato (16%).

Gráfico XXX

Distribuição de Processos por Assunto



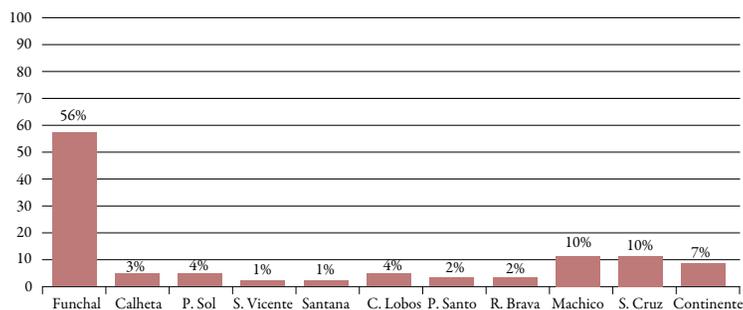
(167) Envolvendo também a temática urbanística, em que o interlocutor principal são as autarquias. As solicitações dos cidadãos incidem, sobretudo, em questões que se prendem com a legalidade de obras erigidas por particulares (licenciamentos, desrespeito das normas relativas a distanciamentos, cumprimento dos parâmetros urbanísticos definidos no respetivo Plano Diretor Municipal).

(168) Prevalecendo as questões relacionadas com assuntos penitenciários, educação, ensino e saúde.

No plano da distribuição de queixas quanto à origem geográfica, acentuou-se o predomínio do concelho do Funchal (56%), deixando a considerável distância, as localidades de Santa Cruz e Machico (10%). Importa, neste contexto, ter presente que a população residente no município do Funchal representa 41,80% da população total⁽¹⁶⁹⁾. Será de fazer referência ainda para as queixas provenientes do Continente (7%).

Gráfico XXXI

Origem Geográfica das Queixas - 2013



No que respeita ao género, confirmou-se o predomínio de queixas formalizadas por homens (65%), já salientado no último ano, em detrimento de apenas 29% pertencentes ao género feminino. Em 6% dos casos, os utentes que se dirigiram à Extensão da Provedoria de Justiça eram pessoas coletivas.

Desde o ano 2011, quando se procedeu à reestruturação dos serviços da Provedoria de Justiça na Região Autónoma da Madeira, vêm-se perfilando duas modalidades principais de apresentação de queixas: a utilização da *Internet*, que consolidou a respetiva posição com 67% do total registado, e a formalização escrita, com 33%.

As diligências instrutórias promovidas por este órgão do Estado continuaram a viabilizar o exercício de funções de mediação entre os impetrantes e as entidades visadas. Na sequência de deslocações à Região Autónoma da Madeira realizadas pelo assessor do Provedor de Justiça no ano de 2013, foram recebidos presencialmente 47 queixosos ao que acresceu a realização de sete reuniões de trabalho com representantes dos organismos interlocutores e de duas visitas de averiguação, nos concelhos de Santa Cruz e do Funchal.

Em janeiro de 2013, foi visitado o Estabelecimento Prisional do Funchal, ao abrigo de ação inspetiva enquadrada em iniciativa de carácter nacional levada a cabo pela Unidade Temática 6.

Os diversos organismos interpelados, pertencentes à Administração Regional Autónoma e, bem assim, a Administração Autárquica, continuaram a contribuir para a agilização dos mecanismos processuais aplicados, respondendo com regular prontidão às solicitações a si dirigidas. É justo realçar aqui a pronta cooperação recebida pelos diversos elementos do anterior executivo camarário do Funchal, ao longo dos últimos anos. Mas importa ainda enaltecer as modificações sentidas a partir do derradeiro trimestre de 2013, na edilidade de Santa Cruz, plano onde, ao contrário do verificado em passado não muito recente, o novo elenco municipal tem procurado mostrar-se sensível aos esforços de colaboração solicitados por este órgão do Estado.

No decurso do ano transato foram concluídas as diligências instrutórias relativas a procedimento de iniciativa própria organizado para acompanhamento dos trabalhos destinados à elaboração e aprovação dos competentes Planos de Ordenamento da Orla Costeira (P.O.O.C.) na Região Autónoma da Madeira.

(169) Vide http://estatistica.gov-madeira.pt/DRE_SRPC/EmFoco/Populacao_Sociedade/Demografia/Censos/Emfoco.htm

Na sequência da instrução, concluiu-se que se encontrava em fase derradeira a elaboração do caderno de encargos e dos termos de referência destinados à adjudicação do P.O.O.C. para o concelho do Porto Santo, processo que se previa estar concluído até ao final do corrente. A atuação em causa deverá ser agora alargada à restante Região.

No ano de 2013 foi também instaurado procedimento de iniciativa própria⁽¹⁷⁰⁾ visando confirmar a existência de atrasos na realização de perícias forenses por parte do Gabinete Médico-Legal e Forense da Madeira, com particular incidência na tramitação de processos judiciais.

Muito embora não tenham sido confirmados atrasos a este nível, as conclusões extraídas de relatório final elaborado na sequência da respetiva instrução⁽¹⁷¹⁾ apontaram para o incumprimento da Cadeia de Custódia na Região Autónoma da Madeira, em concreto por parte do contingente da Polícia de Segurança Pública ali instalado.

A Cadeia de Custódia é uma das condições inerentes à recolha dos vestígios na cena do crime, consubstanciando um mecanismo indispensável à preservação de provas, inserida dentro do método científico, e mostrando-se essencial para que a prova pericial satisfaça as necessidades do processo de investigação.

Em sede de contraditório, comunicou o Ministro da Administração Interna que seriam concretizadas as medidas tendentes a garantir a observância daquele procedimento na região, acolhendo assim a proposta formulada pelo Provedor de Justiça.

Em sede das intervenções que importa destacar, realça-se a tomada de posição do Provedor de Justiça junto do Ministro da Administração Interna⁽¹⁷²⁾ em sede de aprovação de Planos Municipais de Emergência de Proteção Civil (P.M.E.P.C.) de «segunda geração» em todo o território nacional.

A instrução carreada ao longo do referido procedimento permitiu concluir que permanecem por aprovar 122 Planos Municipais de Emergência, em percentagem equivalente a 44% do total de concelhos existentes em Portugal Continental.

No plano regional, salientou-se o atraso verificado em todo o processo, sublinhando-se, ainda assim, que os Planos Municipais de Emergência na Região Autónoma da Madeira se encontram em fase de elaboração, prevendo-se a finalização do processo para o ano de 2014. Havia já sido criadas Comissões Municipais de Proteção Civil em 9 dos 11 concelhos existentes, aguardando-se a efetivação deste procedimento por parte das vereações de Câmara de Lobos e Ponta do Sol. Com exceção do Município de Câmara de Lobos, estão implementados em todo o território os Serviços Municipais de Proteção Civil.

Em situação diversa, foi suscitada junto da Secretaria Regional dos Assuntos Sociais a necessidade de proceder à priorização de meios clínicos especificamente destinados à monitorização do quadro terapêutico de crianças e jovens, decorrente da deflagração de acidentes escolares⁽¹⁷³⁾.

Na medida em que a resposta clínica aos acidentes escolares se encontra atribuída aos serviços públicos de saúde, foi sublinhada a premência de serem acautelados prazos de resposta mais céleres sempre que esteja em causa a ocorrência de acidentes escolares e, por inerência, o acompanhamento médico de pacientes menores.

Assumindo-se o direito à proteção da saúde como um dos valores fundamentais da dignidade humana, preservado pela Constituição, o Provedor de Justiça recordou que os serviços de saúde deveriam estar acessíveis a todos os cidadãos, de forma a prestar em tempo útil os cuidados técnicos e cientificamente adequados à melhoria da condição do doente e seu restabelecimento.

Em outro caso, foi interpelada a Secretaria Regional do Plano e Finanças⁽¹⁷⁴⁾ no âmbito da observância do dever legal de decisão, consagrado pelo Código do Procedimento Administrativo (C.P.A.).

(170) P-05/13.

(171) Disponível em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=83&idi=15308>

(172) Processo Q-2889/13.

(173) Processo Q-5268/13. Ver Anexo Documental a pp. 226.

(174) Processo Q-6142/13. Ver Anexo Documental a pp. 225.

Contendo o artigo 9.º do referido normativo dois vetores distintos, o da pronúncia (contido no seu n.º 1) e o da decisão (regulado no seu n.º 2), o seu incumprimento sempre comportaria consequências diferentes. Nestes termos, quanto à primeira hipótese, que decorria do caso concreto, concluiu-se que haveria lugar à formação de indeferimento ou deferimento tácitos, em plano residual à hipótese de ação para reconhecimento de um direito, podendo a Administração Pública ser responsabilizada civilmente pela prática de um ato ilícito de gestão pública⁽¹⁷⁵⁾.

Destaca-se ainda a intervenção do Provedor de Justiça junto do Conselho Diretivo da Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.⁽¹⁷⁶⁾, no sentido de ser elaborada circular normativa dirigida a todas as áreas de especialização médica, devidamente considerado o princípio constitucional de igualdade no exercício da profissão, no âmbito da qual se determinasse a incidência de descontos para efeitos de IRS, ADSE e Segurança Social, sobre as bolsas de formação atribuídas a internos que preencham vagas preferenciais.

No âmbito do procedimento, concluiu-se que os montantes decorrentes da atribuição da bolsa de formação em apreço se encontravam sujeitos à tributação obrigatória de descontos, em sede de IRS, Segurança Social e ADSE.

Por último, cabe ainda referir a proposta do Provedor de Justiça para que fosse revisto o Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação de São Vicente⁽¹⁷⁷⁾, na sequência de visita de averiguação a construção sítua naquele concelho.

No seguimento das diligências instrutórias, concluiu-se que os parâmetros urbanísticos aplicáveis ao local em apreço, por via do disposto nas normas regulamentares aplicáveis, consubstanciavam um zonamento de espaço urbano de expansão e colmatagem.

Nesta medida, perspetivou-se a existência de trabalhos reconduzíveis ao conceito de obras de escassa relevância urbanística, na categoria de equipamento lúdico ou de lazer associado a edificação principal com área inferior à desta última. Verificou-se, contudo, a existência de um conceito indeterminado não concretizado pelo Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação do concelho de São Vicente, através da tipificação de um leque mínimo de situações enquadráveis na definição legal, limitando-se o referido normativo a indicar que a edificação de equipamento lúdico ou de lazer deveria ser descoberta, e não destinada a fins comerciais ou de prestação de serviços.

Ao não haver materializado o referido preceito, como lhe incumbia, mostrou-se incorreto o entendimento restrito adotado pelo município no caso concreto. Em tal contexto, ter-se-ia afigurado aconselhável a efetivação de audiência prévia ao interessado, para que este pudesse vir esclarecer da verificação ou não dos pressupostos previstos pelo artigo 102.º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, em momento anterior à ordem de embargo.

De facto, sempre assistiria às entidades fiscalizadoras e licenciadoras a regulamentação específica dos casos reconduzíveis ao conceito de obra de escassa relevância urbanística, tendo em vista a prevenção de eventuais litígios entre o particular e o município.

Para este efeito, sugeriu-se que o Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação do concelho de São Vicente, passasse a concretizar de forma substancial, ainda que exemplificativa, as situações conducentes ao conceito legal de «equipamento lúdico ou de lazer».

(175) Na verdade, de acordo com o artigo 9.º do CPA, são pressupostos da dispensa do dever legal de decidir que o órgão competente tenha praticado um ato administrativo há menos de dois anos sobre o mesmo pedido e com os mesmos fundamentos, formulado pelo mesmo requerente. Se os fundamentos do pedido novamente formulado forem diferentes há dever legal de decidir por parte da Administração, pelo que nada tendo decidido esta, presume-se indeferida tal pretensão, nos termos do artigo 109.º do CPA. Contudo, e estando-se nesta hipótese, perante uma mera presunção de indeferimento, assistirá ao particular a faculdade de fazer precludir o mecanismo de impugnação judicial por via do indeferimento tácito, solicitando à Administração a fundamentação expressa consubstanciada num verdadeiro ato administrativo. Nesse contexto, manter-se-á um dever legal de decisão procedimental vinculante, cabendo ao órgão decisor o exercício da prerrogativa que lhe é incumbida por lei.

(176) Processo Q-3520/12. Ver Anexo Documental a pp. 227.

(177) Processo Q-2743/12. Ver Anexo Documental a pp. 228.

1.3. Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência – N-CID

O Provedor de Justiça tem particular preocupação com três grupos de petionantes — as crianças, os idosos e as pessoas com deficiência — tendo em conta, designadamente, a sua situação especialmente vulnerável, a necessidade de conhecimentos especializados e multidisciplinares para a cabal defesa e promoção dos seus direitos e o propósito de assegurar laços, particularmente estreitos, de cooperação com as demais entidades, governamentais e não-governamentais, intervenientes nestas matérias.

Essa preocupação levou, aliás, à criação do Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência (N-CID) que atua de modo particularmente informal e expedita, em uma perspetiva de proteção e de promoção de direitos.

As Linhas da Criança, do Cidadão Idoso e do Cidadão com Deficiência constituem a face mais visível, ainda que não exclusiva, da atuação do Provedor de Justiça naqueles domínios. São serviços de natureza gratuita que asseguram um atendimento personalizado, especializado e célere. Contudo, ao mesmo tempo, fazem a imprescindível ligação com a instrução processual assegurada pela Assessoria.

Daí que tenham estado também na origem da abertura de processos que foram encaminhados para as Unidades Temáticas especializadas que formam a Assessoria do Provedor de Justiça.

De facto, em 10 situações foi o contacto com as Linhas que deu origem direta à abertura de processo cujo tratamento foi remetido para as áreas especializadas da Assessoria do Provedor de Justiça (3 queixas relativas a crianças, 4 a idosos e 3 sobre matéria da deficiência). Salienta-se, também, que a apresentação de queixas formais, designadamente, através da página eletrónica, resulta muitas vezes do encaminhamento assegurado nas Linhas, na sequência da perceção da necessidade de realização de diligências de averiguação mais formais.

Outra atividade relevante consiste na realização de diligências, quase sempre telefónicas e dirigidas aos queixosos, no âmbito dos procedimentos instruídos pelas Unidades Temáticas da Assessoria, sempre que há a perceção de que os contactos informais são o meio mais adequado para pedir informações ou esclarecer os interessados. Sublinhe-se que tal acontece essencialmente quando os interessados são pessoas idosas ou crianças.

Como foi já referido em relatórios anteriores, não é possível computar, com certeza, o número de queixas relativas a matérias da infância e juventude, dos idosos ou das pessoas com deficiência, porquanto uma mesma instrução pode implicar diligências em âmbitos diversos ou envolver cidadãos de alguns, ou de todos, esses grupos vulneráveis.

Ainda assim, podemos afirmar que, pelo menos, 687 processos formais, respeitaram a assuntos de infância e juventude, dos direitos dos idosos e das pessoas com deficiência — aos quais devem somar-se, acentua-se, todas a chamadas telefónicas recebidas através das Linhas, computadas em número superior a 4400.

Quadro 19

Total de Processos Abertos em 2013

Total de processos abertos em 2013		
7027		
Crianças	Idosos	Pessoas com Deficiência
212	287	188

Sem exaustividade, identificam-se, todavia, alguns domínios em que incidiram as queixas recebidas pelo Provedor de Justiça sobre matérias relativas àqueles grupos especialmente vulneráveis:

- a) Nas matérias envolvendo crianças e jovens destacam-se 70 queixas sobre educação, envolvendo diversos níveis de ensino: 12 sobre educação pré-escolar; 27 o 1.º ciclo; 17 o 2.º e 3.º ciclos e 16 o ensino secundário. De referir, ainda, 36 queixas relacionadas com assuntos de estrangeiros que, essencialmente, trataram da demora na concessão de vistos de entrada para filhos de cidadãos estrangeiros residentes em Portugal.
- Computam-se em 42 as queixas relativas a prestações familiares. Avultam, também, as queixas relativas à demora verificada na tramitação de 14 processos judiciais relativos à regulação das responsabilidades parentais e 37 pedidos de intervenção junto de comissões de proteção de crianças e jovens.
- Ainda no âmbito judicial, podem referir-se 8 queixas sobre a intervenção do Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores.
- b) Como referido, e como será desenvolvido *infra*, o contacto telefónico é o meio privilegiado de comunicação do Provedor de Justiça com os cidadãos idosos. Ainda assim, relativamente a processos formais sobre problemas específicos da terceira idade, pode concluir-se que as questões de reforma e atribuição de pensões por velhice motivaram a maioria dos processos (214).
- c) Por outro lado, ao longo do ano foram dirigidas ao Provedor de Justiça 188 queixas sobre assuntos atinentes a pessoas portadoras de deficiência. A título exemplificativo: foram recebidas 39 queixas sobre a matéria dos subsídios de educação especial; apresentadas 12 queixas suscitando problemas ligados à fiscalidade automóvel e outras 10 queixas referentes a benefícios fiscais; 6 queixas relativas ao imposto sobre o rendimento de pessoas singulares; e 3 queixas relacionadas com deficientes das Forças Armadas.

A atuação do N-CID não se confina ao atendimento telefónico, nem à participação na instrução processual, pelo que se referem duas atividades relevantes desenvolvidas em 2013.

Por um lado, a representação do Provedor de Justiça, e por designação deste, na Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco (CNPCJCR).

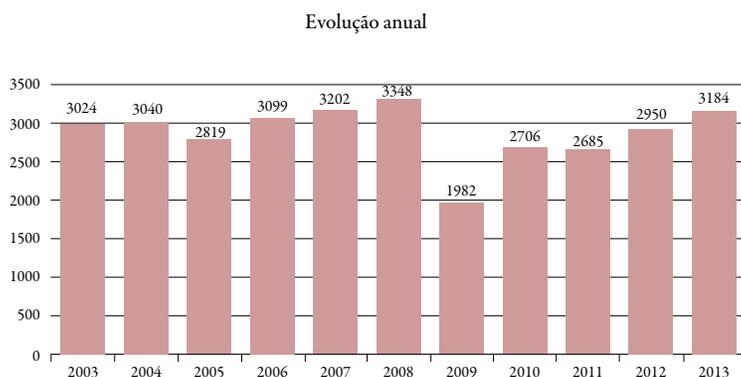
Por outro lado, a intervenção no quadro da implementação do Protocolo celebrado entre o Provedor de Justiça e o Ministério de Educação e Ciência, consubstanciada na realização de duas ações de educação, formação e sensibilização para os Direitos Humanos — que tiveram lugar no dia 16 de maio, na Escola EB 2/3 André de Resende, em Évora, e no dia 21 de maio, no agrupamento de Escolas Dr. Sousa Martins, em Vila Franca de Xira, ações realizadas no âmbito do Protocolo com o Ministério da Educação e Ciência sobre os Direitos Humanos e os Direitos das Crianças.

No âmbito do mesmo Protocolo, foi ainda organizado a celebração do Dia da Criança, no dia 1 de junho, nas instalações do Provedor de Justiça.

Linha do Cidadão Idoso

Em 2013, o número de chamadas telefónicas recebidas na Linha do Idoso subiu 7% relativamente ao ano de 2012, especificamente passou de 2950 telefonemas para 3184.

Gráfico XXXII



Em média foram recebidas e efetuadas 17 chamadas diárias através da Linha do Cidadão Idoso.

Quadro 20

Chamadas Telefónicas

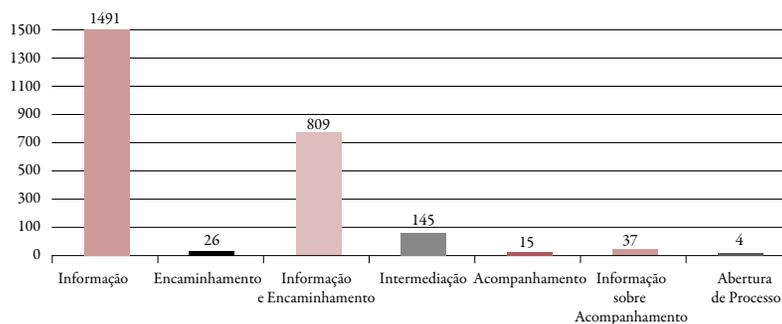
Recebidas	Efetuadas	
	Queixosos	Entidades*
3184	950	335

* Incluem-se tanto as entidades visadas nas queixas dirigidas à Linha, como as entidades junto das quais as técnicas da Linha procuram colaboração.

Tendo em consideração que as principais áreas de intervenção deste serviço telefónico do Provedor de Justiça estão relacionadas com a prestação de informações (1491 casos), o encaminhamento (26 casos) e a conjugação destas duas vertentes (809 casos), importa agora caracterizar as principais preocupações dos idosos, ao longo do ano de 2013.

Gráfico XXXIII

Atuação da Linha



Assim, é a «saúde» que motiva a maioria dos pedidos (uma em cada dez chamadas refere-se a esta matéria). Todavia, pode ainda sublinhar-se, que a linha do idoso tem acima da centena de solicitações, em matérias relacionadas com os «direitos dos idosos» (261), questões relativas a «pensões» (212), a «ação social» (125), os «serviços de apoio» (106), concretamente o «apoio domiciliário» (183) e os «lares» (142).

Constituem também preocupações testemunhadas pela Linha os problemas dos «maus-tratos» (211 solicitações), da «habitação» (135), do «isolamento» (100), do «abuso material e financeiro» (125), do «abandono» e da «negligência de cuidados» (212 chamadas) e de «carência económica» (69).

Como resulta do quadro *infra*, muitas outras situações foram abordadas em chamadas recebidas durante 2013.

Quadro 21

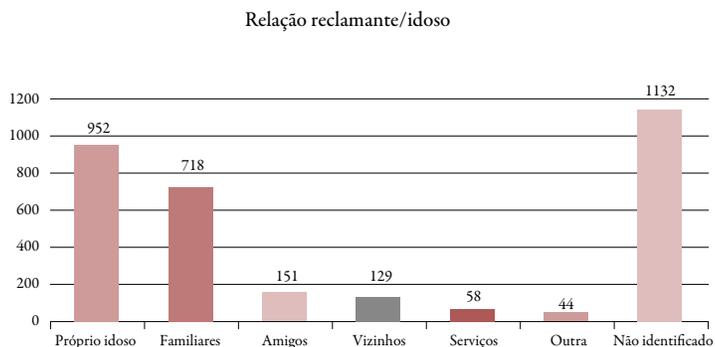
Principais Questões Colocadas

Principais questões colocadas	Total
Saúde (RNCCI, taxas moderadoras, saúde em geral, transporte de doentes)	307
Direitos	261
Contactos úteis	259
Pensões	212
Maus-tratos	211
Apoio domiciliário	183
Lares de idosos	142
Serviços públicos	138
Habitação	135
Ação social	125
Abuso material e financeiro	125
Negligência de cuidados	114

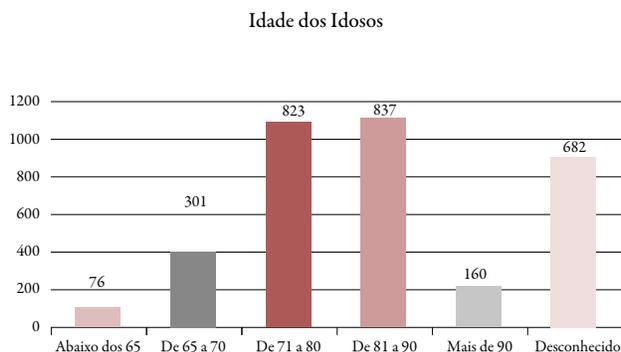
Principais questões colocadas	Total
Serviços de apoio (centros de dia, Teleassistência, ...)	106
Isolamento	100
Abandono	88
Carência económica	69
Outros direitos fundamentais	58
Informação sobre Provedor de Justiça / Linha do Idoso	34
Subsídios	34
Ruído	33
Ações de interdição e inabilitação	33
Complementos de dependência e solidário para idosos	32
Outras questões	407

Ensaiaando uma caracterização da população idosa interessada e dos queixosos, conclui-se que foram os próprios idosos interessados quem mais vezes recorreu à Linha do Cidadão Idoso (952), seguindo-se, como em anos anteriores e em número igualmente relevante, os familiares dos queixosos (718) e os amigos e os vizinhos (280).

Gráfico XXXIV



Como se tem registado nos últimos anos, mantém-se a predominância do grupo etário entre os 71 e aos 90 anos de idade (1660 chamadas). Sublinhe-se que a capacidade de exercício dos direitos pelos cidadãos mais idosos foi um dos objetivos do Provedor de Justiça na criação e manutenção em funcionamento da Linha do Cidadão Idoso.



Quanto ao género, existe uma clara predominância das chamadas feitas por pessoas do género feminino (1658), mais do dobro daquelas feitas por pessoas do género masculino (apenas 810).

Atendendo ao critério de proveniência geográfica dos contactos telefónicos, importa ainda referir que Lisboa, Porto e Setúbal são as regiões do País que mais contactos originaram (1570), por oposição a Évora, Beja e Bragança com um número de chamadas diminuto, na ordem das duas dezenas.

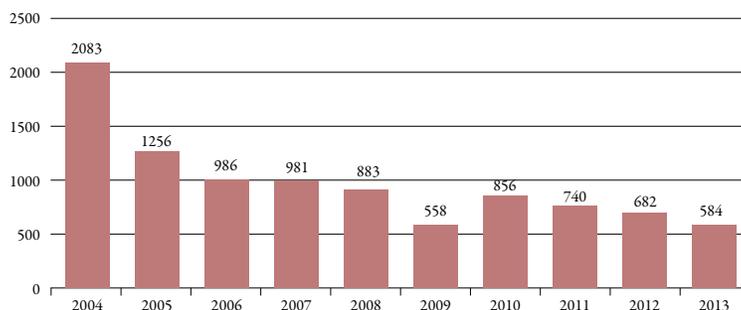
Nos diversos contactos assegurados durante o ano 2013 destacaram-se, de uma forma geral, as juntas de freguesias, em particular as juntas de freguesias dos Anjos e de Santa Maria dos Olivais, que se têm mostrado muito colaborantes no que se refere à sinalização de idosos. Outros exemplos de boas práticas podem ser apontados, como a Santa Casa Misericórdia de Lisboa; a 12.^a Esquadra da Polícia de Segurança Pública de Lisboa através do Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (PIPP), o Posto Territorial da GNR Arouca, o Serviço de ação Social da Camara Municipal do Montijo – Atendimento a Estrangeiros, o Gabinete de Ação Social do Hospital S. João do Porto e ainda o Núcleo de Prestações de Solidariedade do Centro Distrital de Segurança Social de Setúbal.

Linha da Criança

No ano de 2013, o número de chamadas recebidas na Linha da Criança durante situou-se nas 584 chamadas, acentuando a tendência de paulatina diminuição das solicitações verificada desde há vários anos. A explicação para este fenómeno talvez se possa encontrar, por um lado, na existência de diversos serviços de natureza similar e, por outro lado, na disseminação por todo o território nacional das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, enquanto instituições de base local. Ainda assim, destaque-se, são recebidas e efetuadas, em média, 3 chamadas diárias sobre questões relacionadas com Direitos das Crianças e Jovens.

Gráfico XXXVI

Evolução Anual



Quadro 22

Chamadas Telefônicas

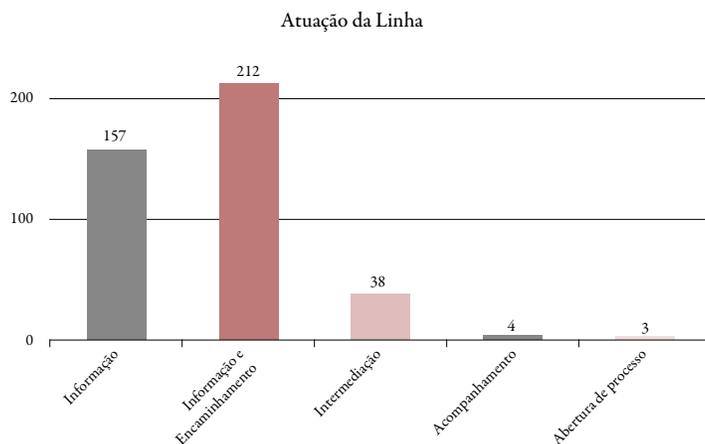
Recebidas	Efetuadas	
	Queixosos	Entidades*
584	178	65

* Incluem-se tanto as entidades visadas nas queixas dirigidas à Linha, como as entidades junto das quais as técnicas da Linha procuram colaboração.

A par das chamadas telefônicas recebidas, foram efetuadas 243, tanto para utentes como para entidades. As principais intervenções da Linha da Criança são a prestação de informações e o encaminhamento dos utentes, todavia, foram perto de meia centena os casos de intermediação entre os utentes e os serviços ou acompanhamento da situação.

Tendo sido possível, quase sempre, dar satisfação à pretensão dos utentes no próprio telefonema, apenas em três situações houve necessidade de direcionar o caso para a Unidade Temática materialmente competente, para que fosse aberto processo formal.

Gráfico XXXVII



Como resulta do gráfico, o principal motivo de contacto com a Linha da Criança está relacionado com «o exercício de responsabilidades parentais», que representa perto de um terço do total das chamadas. Destaca-se, também — como em anos anteriores — as 14 chamadas relacionadas especificamente com problemas ligados às «visitas aos avós». Sendo ainda de notar que os «maus-tratos», a «negligência» e o «abandono» motivaram 80 chamadas, e o problema específico dos «abusos sexuais» suscitou 13 chamadas.

Foram recebidas solicitações sobre a «atuação de Comissões de Proteção de Crianças e Jovens» em 11 chamadas e de «outras entidades com competência em matéria de infância e juventude» em 56 chamadas.

Provavelmente devido à situação económica do país, foram ainda significativos os pedidos dirigidos às «carências económicas e familiares» (27).

Outras questões foram abordadas nas restantes chamadas recebidas ao longo de 2013, como resulta do quadro abaixo.

Quadro 23

Principais Questões Colocadas

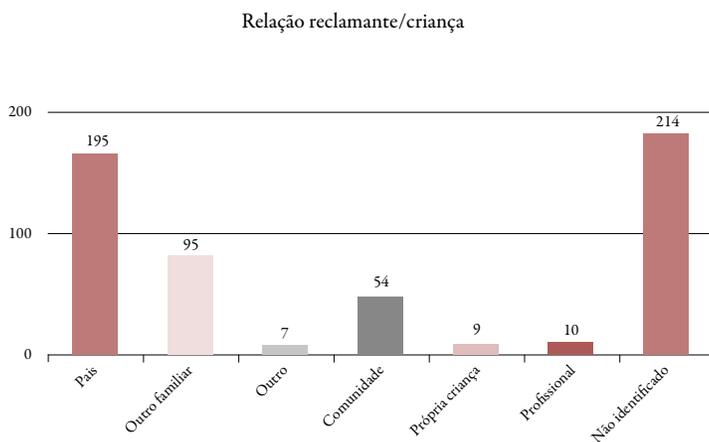
Principais questões colocadas	Total
Exercício de responsabilidades parentais	138
Atuação de outras entidades com competência em matéria de infância e juventude	41
Educação e problemas escolares	37
Maus-tratos (físicos e psíquicos)	31
Negligência	27
Carências económicas e familiares	27
Abandono	22
Exposição a comportamentos desviantes	17
Cuidados de saúde	16
Atuação de serviços da Segurança Social	15
Tutela judicial	14

Principais questões colocadas	Total
Visitas aos avós	14
Abuso sexual	13
Informação sobre Provedor de Justiça/Linha da Criança	12
Atuação da Comissão de Proteção	11
«Bullying»	11
Instituições de acolhimento	9
Exposição a violência doméstica	9
Acompanhamento psicológico	8
Comportamento de risco (consumos, mendicidade, entre outros)	6
Medidas de proteção	3
Respostas sociais e equipamentos	2
Registo	2
Atrasos judiciais	2

Destaca-se que não é muito significativo o número de solicitações feitas diretamente pelas crianças e jovens (9 chamadas).

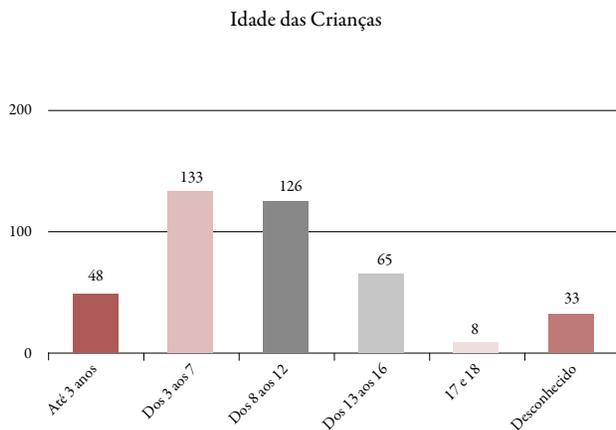
Em regra, são os pais quem asseguram os contactos (em 195 situações), sendo igualmente relevante o número de vezes (95) em que outros familiares fizeram as chamadas e também as 54 solicitações que partem de elementos da comunidade.

Gráfico XXXVIII



Quanto ao grupo etário dos interessados, verifica-se uma predominância do grupo entre os 3 e os 12 anos de idade (259 chamadas), ainda que o grupo relativo às crianças entre os 13 e os 16 anos, suscite, também, um grande número de solicitações (65).

Gráfico XXXIX

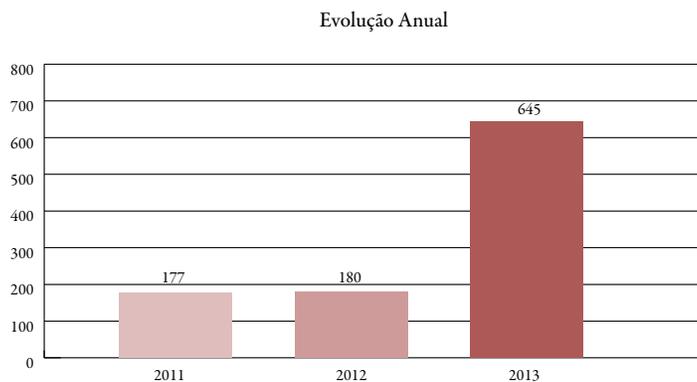


Quanto ao género, regista-se que, das 391 crianças identificadas, ocorreu uma predominância do género masculino (209) relativamente ao género feminino (182).

Linha do Cidadão com Deficiência

A Linha do Cidadão com Deficiência funciona formalmente desde abril de 2013, depois de um período experimental de cerca de dois anos. Razão que pode justificar o aumento significativo de chamadas telefónicas relativamente ao ano de 2012: de 180 passou para 645, o que representa um aumento na ordem dos 350%.

Gráfico XL



Quadro 24

Chamadas Telefónicas

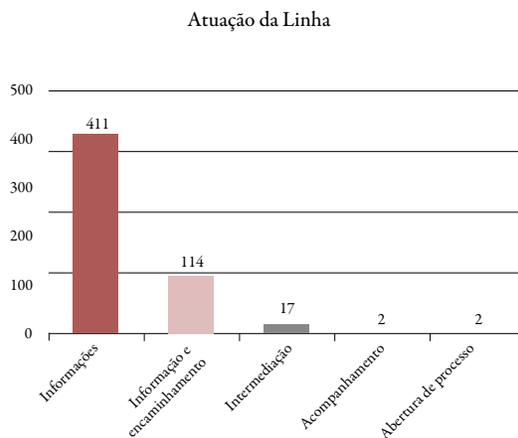
Recebidas	Efetuidas	
	Queixosos	Entidades*
645	187	10

* Incluem-se tanto as entidades visadas nas queixas dirigidas à Linha, como as entidades junto das quais as técnicas da Linha procuram colaboração.

Em média, o Provedor de Justiça recebeu 3 chamadas diárias através da Linha do Cidadão com Deficiência e foram efetuadas 197 chamadas, tanto para utentes como para entidades.

Quanto à atuação da Linha, em mais de 80% das situações são solicitadas informações e procede-se ao encaminhamento dos queixosos.

Gráfico XLI



Os principais motivos que levaram os cidadãos a contactar a Linha foram a necessidade de obterem informações sobre «legislação e obrigações familiares» (93), sobre a «atribuição e verificação de grau de incapacidade» (81), e, provavelmente tendo em consideração a crise económica, sobre «prestações sociais» (62) e «benefícios fiscais» (47).

Por outro lado, questões concretas relacionadas com a integração no «mercado de trabalho» motivaram 33 pedidos, seguindo-se questões relativas à «Discriminação e violação de direitos» e a «Cuidados de saúde física e mental», ambas com 29 solicitações.

O quadro abaixo elenca as diversas questões tratadas nas chamadas.

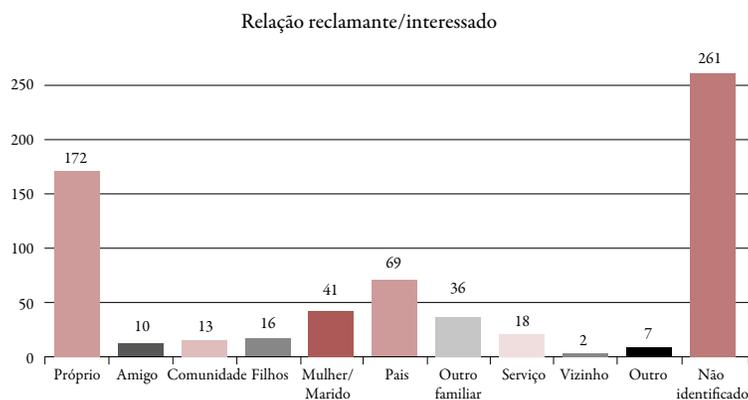
Quadro 25

Principais questões Colocadas

Principais questões colocadas	Total
Legislação e obrigações familiares	93
Atribuição e verificação de grau de incapacidade	81
Prestações sociais (subsídio mensal vitalício, complemento por dependência, entre outros)	62
Benefícios fiscais	47
Mercado de trabalho	33
Discriminação e violação de direitos	29
Cuidados de saúde física e mental	29
Parqueamento automóvel	24
Centros de referência	21
Produtos de apoio	19
Acessibilidades	17
Regimes especiais de aquisição de bens (imóveis e viaturas)	11
Educação	10
Estacionamento	5
Adaptação do posto de trabalho	4
Atendimento prioritário	4
Maus-tratos	3
Exclusão social	3
Formação profissional	2
Seguros	2
Outras questões	95

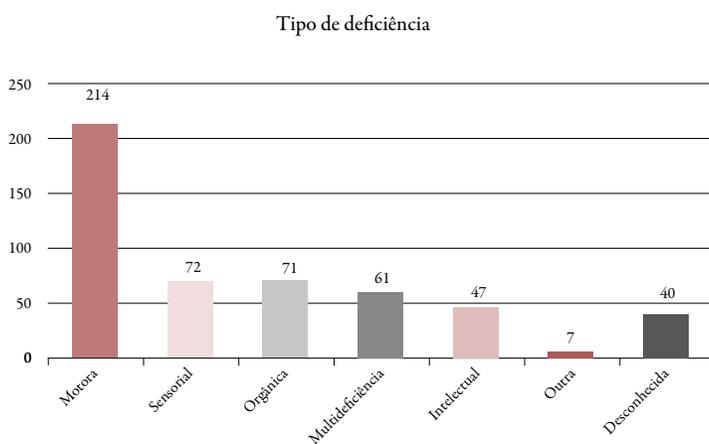
De entre o universo de pessoas que contactou a linha, e que identificou a relação com o cidadão interessado, verificou-se que a maioria dos contactos são efectuados pelos próprios interessados, seguido pelos familiares mais próximos (pais, mulher, marido e outro familiar). Assinale-se, contudo, que é muito representativa a percentagem de pessoas que não identificam a sua relação com o cidadão com deficiência.

Gráfico XLII



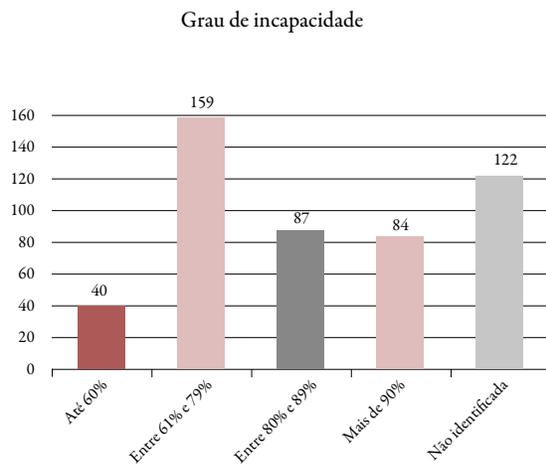
Quanto à natureza das deficiências que motivaram o maior número de chamadas, indique-se a prevalência das motoras (214), seguida das sensoriais e as orgânicas, estas últimas sensivelmente com o mesmo número de chamadas (72).

Gráfico XLIII



No que se refere aos graus de incapacidade dos interessados, nota-se uma predominância do grau «entre 61% e 70%» e um relativo equilíbrio entre as restantes categorias.

Gráfico XLIV



Quanto ao género, a maioria dos cidadãos deficientes que recorrem à Linha é do género masculino (319), quase o dobro dos cidadãos do género feminino (195). As idades dos cidadãos deficientes interessados variaram entre o 1 ano e os 93.



2. O Provedor de Justiça enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos

> Pormenor da fachada principal e das varandas do edifício do órgão do Estado Provedor de Justiça

2. O Provedor de Justiça enquanto Instituição Nacional De Direitos Humanos

A criação da figura do Provedor de Justiça, enquanto órgão do Estado independente, ocorreu por via ordinária e em momento anterior à aprovação da Constituição Portuguesa de 1976, o que não impediu a sua ulterior consagração neste texto fundamental⁽¹⁷⁸⁾. Legalmente instituído pelo Decreto-Lei n.º 212/75, de 21 de abril, e com origem primeva no *Ombudsman* sueco, o Provedor de Justiça tem como função primordial a tarefa clássica de assegurar a justiça e a legalidade da atuação da administração pública com recurso a meios informais na investigação das queixas apresentadas pelos cidadãos⁽¹⁷⁹⁾. Podemos, não obstante, vislumbrar naquele ato normativo instituidor um *quid* diferenciador da construção clássica da figura do *Ombudsman*. E esse *quid* consubstancia incontestavelmente o acrescentar de uma dimensão transversal do exercício das tarefas do Provedor de Justiça apontada à finalidade principal de garantia das liberdades fundamentais⁽¹⁸⁰⁾.

A concatenação da norma constitucional com o estatuto legalmente definido permite-nos perceber a amplitude das suas funções, que extravasam as muralhas definidas para a ação provedoral tradicional de reparação de injustiças ou ilegalidades por atos ou omissões da administração pública. E permite-nos também referir que essa função não se inscreve no plano estritamente orgânico da estrutura da administração pública. Alarga-se, de um ponto de vista funcional, a toda a atividade materialmente administrativa, isto é, a todas as entidades que exerçam poderes públicos.

É ainda de sublinhar a previsão legal de desenvolvimento da atividade do Provedor de Justiça português relativamente a relações entre particulares que impliquem uma especial relação de domínio, no âmbito da proteção de direitos, liberdades e garantias⁽¹⁸¹⁾.

O recorte normativo das funções deste órgão permite-nos, sem margem para qualquer dúvida, afirmar que a sua criação na ordem jurídica portuguesa foi inovadora e distintiva ao considerá-lo um *Ombudsman* de Direitos Humanos⁽¹⁸²⁾. O Provedor de Justiça português é, pois, uma Instituição Nacional de Direitos Humanos acreditada no seio da Organização das Nações Unidas, com o estatuto “A”⁽¹⁸³⁾ (plenamente conforme), de acordo com a Resolução da Assembleia Geral daquela Organização, de 20 de Dezembro de 1993, que ficou conhecida por plasmar os chamados *Princípios de Paris*⁽¹⁸⁴⁾. Este estatuto foi atribuído em 1999 e iniciado procedimento de reacreditação em 2012, cuja decisão final foi comunicada no ano de 2013.

O reconhecimento do estatuto de INDH e sua respetiva classificação em conformidade com aqueles *Princípios* é da competência do Comité Internacional de Coordenação das Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos (ICC) e está sujeito a revisão periódica de reacreditação.

No particular caso português, o Provedor de Justiça, com legitimidade democrática resultante do ato parlamentar legitimador da sua eleição, apenas permanece vinculado à Constituição e à defesa dos valores fundamentais nela inscritos, sendo que, esta íntima ligação ao edifício axiológico fundamental da sociedade portuguesa⁽¹⁸⁵⁾ espelha bem, e de modo inequívoco, que se trata de um órgão que representa uma garantia dos direitos fundamentais.

(178) Na versão originária encontrava-se previsto no artigo 24.º da Constituição Portuguesa, tendo sido alterada a sua numeração, passando a ser o artigo 23.º, com a LRC/82. O seu texto deste normativo foi revisto pela RC/89, que alterou o n.º 3 e aditou o n.º 4. O n.º 3 volta a ser objecto de alteração com a LRC/97.

(179) Veja-se o disposto no n.º 1, do artigo 1.º, do referido decreto-lei.

(180) Assim se pode ler no ponto 1 do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 212/75, de 21 de abril.

(181) Nos termos do disposto no n.º 2, do artigo 2.º, da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, que aprovou o Estatuto do Provedor de Justiça (E.P.J.), na redação dada pela Lei n.º 17/2013, de 18 de fevereiro.

(182) Veja-se os n.º 2 e n.º 3 do artigo 1.º e o n.º 1 do artigo 4.º, ambos do E.P.J..

(183) O ICC tem por missão primordial a apreciação da conformidade das Instituições com os *Princípios de Paris*, através de processos e acreditação e de reacreditação que podem culminar com uma de três classificações: A (plenamente conforme), B (alguns aspectos não conformes) e C (não conforme).

(184) Que poderá ser consultada em: <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm>

(185) Desde logo, pela inserção sistemática da figura do Provedor da Justiça na I Parte do texto Constitucional relativa aos Direitos Fundamentais.

O Provedor de Justiça português é, a montante e a jusante, um servidor da Justiça e do Direito. Nesta matriz referencial, a defesa dos Direitos Humanos, porque universais e inscritos no património axiológico de uma determinada comunidade, surge como baluarte da sua intervenção ativa, que só o é verdadeiramente se absoluta for a sua independência perante os demais órgãos estaduais. Mais: a intervenção ativa permanece mesmo que particulares condições sociais se verifiquem, em determinado momento histórico, que determinem a adoção de medidas de exceção, como no caso de declaração de estado de sítio ou de estado de emergência.

A garantia da independência do Provedor de Justiça – também como exigência da sua qualidade enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos, consagrada nos *Princípios de Paris* – é cimentada, desde logo, pela elaboração de contributos próprios endereçados às instâncias das organizações internacionais, no âmbito do funcionamento dos diversos mecanismos de verificação do cumprimento das obrigações internacionalmente assumidas por parte do Estado português. A isto acresce, naturalmente, o exercício efetivo do direito de audição junto, *v.g.*, do Conselho dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, assim como perante os Comités específicos ou temáticos, como sucede perante o Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais; o Comité dos Direitos da Criança; e o Comité para apreciação do cumprimento das obrigações assumidas pela ratificação da Convenção contra a Tortura. Neste particular aspecto, remete-se para o ponto 4. deste Relatório.

Para além do desenvolvimento da sua atividade enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos no âmbito internacional, realçam-se também as diversas iniciativas e tomadas de posição do Provedor de Justiça no espaço nacional, como melhor se explicita neste Relatório no tocante à apresentação do trabalho concretizado pelas diversas unidades temáticas da assessoria, bem como na atividade de participação em encontros de diversa índole e de divulgação da sua atuação junto da comunidade.



3. Atividades de Participação, Divulgação e Colaboração

3. Atividades de participação, divulgação e colaboração

Ao longo do ano de 2013, o Provedor de Justiça, para além do desenvolvimento da atividade tradicional de tratamento das queixas que lhe foram apresentadas ou de processos abertos por iniciativa própria, levou a cabo outras ações de divulgação, promoção e defesa dos Direitos Humanos.

Desse jeito, para além de todas aquelas ações que se descrevem em diversos pontos deste Relatório, importa salientar outras em que a participação ativa do Provedor de Justiça⁽¹⁸⁶⁾ teve lugar. Assim, destaca-se a presença do Provedor de Justiça e dos Provedores-Adjuntos nos seguintes acontecimentos:

- Em 10 janeiro, foi apresentada uma comunicação no Encontro de «Psicologia Judiciária» organizado pela Faculdade Psicologia Universidade de Lisboa, pela Faculdade Direito da Universidade de Lisboa e pela Confederação Nacional Associações Família, que decorreu Auditório da Faculdade de Psicologia da Universidade de Lisboa;
- Em 16 e 17 janeiro, foi apresentada uma comunicação no Simpósio Internacional «Os Direitos da Pessoa Humana e sua Proteção nos Direitos Português e Brasileiro» organizado pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa;
- Em 25 de janeiro, foi apresentada uma comunicação no IX Encontro de Pastoral Penitenciária «Direitos Humanos e Sistema Prisional – da Reclusão à Reinserção» organizado pela Coordenação Nacional da Pastoral Penitenciária, departamento da Conferência Episcopal Portuguesa, que decorreu em Fátima;
- Em 6 de fevereiro, participação no Dia Internacional de Tolerância Zero à Mutilação Genital Feminina, evento organizado pela Secretária de Estado dos Assuntos Parlamentares e da Igualdade e pelo Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde;
- Em 19 de fevereiro, foi apresentada uma comunicação no Lançamento do Projeto de investigação *Stigma Index* organizado pela Associação Ser+ (Associação Portuguesa para a prevenção e desafio à Sida);
- Em 28 de fevereiro, participação no Fórum do Instituto Nacional para a Reabilitação 2013 subordinado ao tema «Testamento vital ou diretivas antecipadas de vontade? Dos Direitos dos doentes às questões éticas», que teve lugar nas instalações daquele Instituto, em Lisboa;
- Em 15 de maio, foi apresentada uma comunicação na Aula Inaugural do Curso de Extensão Universitária em «Proteção de Género e Violência Doméstica contra a Mulher», organizada pela Escola Paulista da Magistratura, em São Paulo, no Brasil;
- Em 6 de junho, participação na Conferência «Justiça Económica em Portugal», organizada pela Fundação Francisco Manuel dos Santos e Associação Comercial de Lisboa;
- Em 18 de junho, participação no Colóquio Internacional «As mulheres nas magistraturas: percursos e desafios», organizado pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra;
- Em 21 de junho, foi apresentada uma comunicação no colóquio «Casca de Nós: Os idosos entre o Direito e a Psicologia», organizado pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, que decorreu na Sala de Audiências da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa;
- Em 18 de novembro, foi apresentada uma comunicação no Seminário «Direitos dos Idosos e a Família: Sua aplicação pelas organizações não-estatais – o testemunho da Comunidade S. Egídio», organizado pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa;

(186) É evidente que a atividade do provedor se desenvolve em outros momentos que se traduzem no cumprimento de uma ética de comprometimento de circunstância designadamente, na participação de tomadas de posse, em sessões solenes de aberturas de conferências, colóquios ou encontros.

- Em 21 de novembro, foi apresentada uma comunicação na III Conferência VIH Portugal «Zero novas infeções VIH, zero casos de discriminação, zero mortes por Sida» organizada pelo Grupo VIH, que decorreu no Infarmed, I. P.;
- Em 21 e 22 de novembro, participação na Conferência do Conselho da Europa subordinada ao tema «*Immigration Detention in Europe: Establishing Common Concerns and Developing Minimum*», que decorreu em Estrasburgo;
- Em 25 de novembro, foi apresentada uma comunicação no âmbito da Conferência Inaugural do Seminário Internacional subordinada ao tema «Informações e Transparência», organizada pelo Serviço de Informações da República Portuguesa, que decorreu no Auditório da Reitoria da Universidade Nova de Lisboa;
- Em 3 de dezembro, moderação no 1.º Encontro sobre «Promoção de Políticas Amigas da Família», organizado pela Associação Abraçar a Família – Associação para o Reconhecimento da Família;
- Em 10 de dezembro, foi apresentada uma comunicação no Seminário «Ano Europeu dos Cidadãos», organizado pela *Pro Dignitate* – Fundação de Direitos Humanos.

Destaca-se ainda a participação dos Adjuntos do Gabinete, dos Coordenadores e dos Assessores das Unidades Temáticas nas seguintes atividades de participação, divulgação e colaboração:

- Em 25 de janeiro, foi apresentada uma comunicação no IX Encontro de Pastoral Penitenciária «Direitos Humanos e Sistema Prisional», em Fátima;
- Em 18 e 22 de fevereiro, foi apresentada uma comunicação no seminário «O Provedor de Justiça e a Proteção dos Direitos do Cidadão», organizado pelo Centro de Formação Profissional para Jornalistas (CENJOR) e pela Provedoria de Justiça, em Lisboa;
- Em 19 de fevereiro, participação na 2.ª Conferência TSE, subordinada ao tema «SNS: Custos e Benefícios»;
- Em 20 de fevereiro, foi apresentada uma comunicação no Seminário «O Provedor de Justiça e a Proteção dos Direitos dos Cidadãos», promovido pelo CENJOR;
- Em 21 de fevereiro, foi apresentada uma comunicação no «Cine-ONU – Ciclo de Cinema Direitos e Desenvolvimento», organizado pelo Centro Regional de Informação das Nações Unidas (UNRIC), pela Plataforma Portuguesa das Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento e pela Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, em Lisboa;
- Em 1 de março, participação no Seminário de disseminação dos resultados do Projecto «*Family reunification – a barrier or facilitator of integration?*», organizado pelo Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P.(187);
- Em 8 de março, participação no Congresso Regional sobre o Envelhecimento Activo e Saudável Consórcio Ageing@Coimbra que teve lugar em Coimbra;
- Em 26 de março, participação no Seminário «Intervenção psicológica a vítimas de violência doméstica», Disseminação de resultados do Projeto «*EU Comparative: Counselling Survivors of Domestic Violence*», que teve lugar no Auditório do Instituto Português do Desporto e Juventude, em Lisboa;
- Em 29 e 30 de abril, participação na Conferência «O modelo social europeu e a economia social de mercado», organizado pelo Centro de Excelência Jean Monnet da Universidade de Lisboa, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa;

(187) Atualmente designado por Alto Comissariado para as Migrações (ACM), de acordo com o Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro.

- Em 8 de maio, participação nas 3.ªs Jornadas Nacionais da Fundação Portuguesa «A Comunidade Contra A Sida», subordinada ao tema «Os Aspectos ético-jurídicos da infeção VIH/SIDA» que decorreu no Infarmed, I.P.;
- Em 8 de maio, participação na rubrica «Resposta dos Parceiros» incluída no programa Sociedade Civil do canal RTP 2, emitido a 24 de maio de 2013, sobre o Lançamento da Linha do Cidadão com Deficiência do Provedor de Justiça;
- Em 17 e 18 de junho, participação no Simpósio sobre «Prevenção do abuso e negligência das pessoas idosas na Europa», em Bruxelas, organizado pela Delegação Regional da Europa do Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas e pela Direção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, da Comissão Europeia;
- Em 21 de junho, participação no colóquio «Casca de Nós: Os idosos entre o Direito e a Psicologia», na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa;
- Em 28 de junho, participação no 2.º Workshop Nacional realizado no âmbito do Projeto «IMPACT – Improving Monitoring and Protection Systems Against Child Trafficking and Exploitation» organizado pela CESIS – Centro de Estudo para a Intervenção Social;
- Em 28 de junho, participação na reunião do *Focus Group* no âmbito do estudo sobre a implementação da «Estratégia Europeia para a Deficiência e a Convenção da Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência», que teve lugar no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa;
- Em julho, foi apresentada uma comunicação na Conferência sobre «O Direito do Consumo – XXV Aniversário da ACRA», organizada pela ACRA – Associação dos Consumidores da Região Açores, na Universidade dos Açores, em Ponta Delgada;
- Em 17 de setembro, participação na Conferência sobre Saúde, Sociedade e Desenvolvimento, promovida pela CIP – Confederação Empresarial de Portugal, no Centro de Congressos de Lisboa;
- Em 27 de setembro, participação no 2.º Seminário Nacional de Biodireito, promovido pelas Faculdades de Direito da Universidade do Porto e de Medicina da Universidade do Porto e pela Associação Portuguesa de Bioética, subordinado ao tema «O direito à saúde em tempo de crise»;
- Em 11 de outubro, foi apresentada uma comunicação intitulada «O poder da recomendação» no III Encontro Nacional de Provedores do Estudante, em Coimbra;
- Em 14 de outubro, foi apresentada uma comunicação na reunião anual do Fórum para a Supervisão, organizado pelo Departamento de Supervisão Bancária do Banco de Portugal;
- Em 15 de outubro, participação na II Conferência da Associação Corações com Coroa, subordinada ao tema «Como se Esconde a Desigualdade em Portugal», que decorreu no Museu do Oriente, em Lisboa;
- Em 18 de outubro, participação na Cerimónia do lançamento da Campanha contra o Tráfico de Seres Humanos;
- Em 23 e 24 de outubro, foram apresentadas duas comunicações no Seminário Internacional sobre o «Estabelecimento de Instituições Nacionais dos Direitos Humanos (INDH) em conformidade com os *Princípios de Paris*», coorganizado pela Provedoria de Justiça de Angola e pelo PNUD, que decorreu em Luanda. A primeira comunicação versou o tema «As funções essenciais das INDH: promoção e proteção dos direitos humanos» e a segunda o «Papel das INDH face ao Governo, Parlamento e outros atores institucionais»;
- Em 25 de outubro, foi apresentada uma comunicação intitulada «Principais funções das Instituições Nacionais de Direitos Humanos: Promoção, monitorização e o tratamento das

queixas», na Conferência subordinada ao tema «O Provedor na Defesa dos Direitos, Liberdades e Garantias dos Cidadãos no âmbito dos *Princípios de Paris*», organizada pela Provedoria de Justiça de Angola, que decorreu em Luanda;

- Em 4 de novembro, foi apresentada uma comunicação intitulada «Pais e Filhos: o casal separado e a educação dos filhos – O papel dos mediadores familiares» na Conferência «Pais e Filhos – O papel dos mediadores familiares», que decorreu na Faculdade de Direito de Lisboa;
- De 13 a 15 de novembro, participação na Reunião e Assembleia Geral da Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos, em Budapeste;
- Em 14 de novembro, foi apresentada uma comunicação no Seminário sobre «1.º Encontro de Linhas Telefónicas de Apoio a Sêniores», promovido pela Câmara Municipal de Cascais e pelo Centro Comunitário da Paróquia de Carcavelos;
- Em 20 de novembro, participação no Fórum sobre «Direitos das Crianças e Jovens,» comemorativo do 24.º aniversário da Convenção dos Direitos da Criança, organizado pela Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco;
- Em 27 de novembro, participação no Seminário de Lançamento em Portugal da Campanha «Seja ativo/a contra a Violação! Utilize a Convenção de Istambul!», organizado pela AMCV – Associação de Mulheres Contra a Violência e a PPDM – Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres, que teve lugar no Auditório do edifício novo da Assembleia da República;
- Em 28 de novembro, foi apresentada uma comunicação intitulada «O Provedor de Justiça e o Controlo do Ruído» no encontro técnico de acústica, organizado pela da Sociedade Portuguesa de Acústica, que decorreu no Auditório do Metropolitano de Lisboa;
- Em 16 de dezembro, foi apresentada uma comunicação intitulada «A urbanização e a edificação na proposta de lei de bases da política de solos, do ordenamento do território e do urbanismo» na Conferência «A Proposta de Lei de Bases da Política Pública do Solo, do Ordenamento do Território e do Urbanismo», organizada pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa;
- Em 16 de dezembro, participação no Seminário Final do Projeto Vozes P'ra Autonomia, organizado pelo CES – Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra;
- Em 18 de dezembro, participação nas Jornadas de Reflexão – Responsabilidade na Prestação de Cuidados de Saúde, organizada pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

O Provedor de Justiça, mercê do seu estatuto de observador convidado, esteve representado nas reuniões da Comissão Nacional de Direitos Humanos e, bem assim, nas reuniões mensais do Grupo de Trabalho daquela Comissão para elaboração de um conjunto de Indicadores sobre Violência contra as Mulheres. Esteve também representado nas reuniões da Comissão Nacional de Proteção das Crianças e Jovens em Risco e no grupo de trabalho criado para reflexão e elaboração de propostas sobre o estatuto dos membros das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens.

O Provedor de Justiça integrou, ainda, a Comissão Nacional de Acompanhamento do Ano Europeu dos Cidadãos, comemorado em 2013, associando-se ao respetivo programa nacional de atividades dirigido à sensibilização e fomentação do conhecimento sobre a cidadania da União Europeia.

No ano de 2013, prosseguiram as ações de divulgação dos Direitos Humanos desenvolvidas a coberto dos protocolos celebrados com o Ministério da Educação e Ciência, com o ACIDI – Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P., com a Associação Nacional de Municípios Portugueses e com a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

No âmbito do Protocolo celebrado entre o Provedor de Justiça e o Ministério da Educação e Ciência realizaram-se duas ações de educação, formação e sensibilização para os Direitos Humanos. Estas ações incidiram, em especial, na divulgação dos Direitos das Crianças e no papel, nos poderes e nas formas de acesso ao Provedor de Justiça. Tais iniciativas ocorreram nos dias 16 e 21 de maio, junto de alunos dos 2.º e 3.º ciclos de estabelecimentos de ensino do Ministério da Educação, da Escola EB 2,3 André de Resende, em Évora, e do agrupamento de Escolas Dr. Sousa Martins, em Vila Franca de Xira.

No que respeita ao Protocolo celebrado com a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, assinala-se a comunicação efetuada, no dia 4 de novembro, sobre «O papel dos mediadores familiares», no âmbito da conferência «Pais & Filhos: O casal separado e a educação dos filhos».

Já no tocante ao Protocolo de cooperação entre o Provedor de Justiça e o Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P., realizaram-se quatro ações de esclarecimento (em 24 de abril, 3, 10 e 30 de maio), cujos destinatários foram os colaboradores do Centro Nacional de Apoio ao Imigrante (CNAI), com o objetivo de divulgar a missão e atribuições do Provedor de Justiça, dos meios que os cidadãos dispõem para exercer o seu direito de queixa, em especial, através do formulário disponível no sítio eletrónico daquele órgão.



4. Relações Internacionais

4. Relações internacionais

Para além do papel de intermediador entre o cidadão e a Administração Pública, o Estatuto do Provedor de Justiça determina significativas responsabilidades no âmbito das relações internacionais, resultantes, desde logo, da sua natureza de *Ombudsman*, com a particular roupagem de que se reveste na conceção que esta figura tem no direito português.

Também a sua qualidade de Instituição Nacional de Direitos Humanos, acreditada com o estatuto «A», que lhe foi reconhecido pelo Comité Internacional de Coordenação das Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos (ICC), em conformidade com as diretrizes afirmadas pelas Nações Unidas através dos chamados «*Princípios de Paris*», impõe uma particular atenção à cena internacional, avultando obrigações diversas que se prendem, para além do mais, com as próprias exigências de manutenção daquele estatuto.

Uma outra dimensão de atuação que tenderá a acentuar-se, implicando também responsabilidades internacionais e cujos primeiros passos foram dados em 2013, ancora-se na designação⁽¹⁸⁸⁾ do Provedor de Justiça como Mecanismo Nacional de Prevenção previsto no Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura, Penas Cruéis e Tratamentos Desumanos ou Degradantes aprovado e ratificado pelo Estado Português⁽¹⁸⁹⁾.

No decurso do ano de 2013, o Provedor de Justiça cooperou com diversas instituições homólogas e com entidades cujo âmbito de atuação se inscreve no campo de ação tradicionalmente reconhecido a órgãos desta natureza, bem como com entidades cujo objeto se centra na defesa dos Direitos Humanos. Assim, tiveram lugar os seguintes encontros ou iniciativas:

- Em 11 de abril de 2013, realizou-se visita de trabalho à *Defensora del Pueblo*, em Madrid;
- Em 29 de maio de 2013, recebeu o Presidente da Comissão Nacional dos Direitos Humanos de Moçambique que teve por horizonte finalístico a troca de impressões sobre os mecanismos de cooperação bilateral entre as duas instituições;
- Em 13 de janeiro de 2013, recebeu o Provedor de Justiça de Angola para uma reunião de trabalho. No seguimento desta reunião e do aprofundamento da cooperação bilateral já iniciada em anos anteriores, foi recebido, em 24 de janeiro desse mesmo ano, um dirigente da Provedoria de Justiça de Angola, responsável pela área dos direitos humanos. Esta visita teve o propósito de transmitir a experiência portuguesa relativamente aos procedimentos de acreditação junto do ICC;
- Em 19 de outubro de 2013, recebeu o Secretário-Geral do Instituto Europeu de *Ombudsman* (EOI).

Ainda neste âmbito de colaboração institucional, o Provedor de Justiça tem vindo a desenvolver a sua atividade nas comunidades nacional e internacional no intuito de densificar e divulgar o papel que lhe foi constitucional e estatutariamente atribuído, contribuindo, desse jeito, para o aprofundamento de uma cultura para a cidadania e de respeito pelos Direitos Humanos.

Com este horizonte finalístico, o Provedor de Justiça português colaborou com diversas instituições e entidades através da elaboração de respostas a pedidos de informações ou a questionários, de entre os quais, se realçam os seguintes:

(188) Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2013, publicada no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 96, de 20 de maio.

(189) Aprovado pela Resolução da Assembleia n.º 143/2012 e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 167/2012, ambos de 13 de dezembro.

- Resposta ao questionário da Agência para os Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) sobre formas graves de exploração laboral, bem como sobre o projeto de plano estratégico 2013-2017 e o plano de trabalho anual 2015 desta Instituição;
- Resposta ao questionário do Instituto Internacional de *Ombudsman* (IOI) sobre desenvolvimentos futuros;
- Resposta ao questionário da Rede temática das Crianças e Adolescentes da Federação Iberoamericana de Ombudsman subordinado ao tema «*Promover la perspectiva de los derechos de la niñez y adolescência en el quehacer del ombudsman como una política prioritária para la Fio*» (FIO);
- Recolha e envio de dados estatísticos para a «*European Network of legal experts in the nondiscrimination field*»;
- Resposta a consulta do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos relativa à terceira fase do Programa Mundial de Educação para os Direitos Humanos;
- Resposta a pedido de informação proveniente do Parlamento da Eslovénia relativa à competência do Provedor de Justiça português sobre direitos dos pacientes;
- Resposta ao pedido de informação formulado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre os direitos humanos das pessoas idosas;
- Resposta ao pedido de informação solicitado pelo seu homólogo da Irlanda do Norte, através do fórum da Rede Europeia dos Provedores de Justiça, sobre processos de iniciativa própria;
- Apreciação e resposta no tocante às alterações à Declaração da Rede Europeia de Provedores de Justiça;
- Participação no estudo levado a cabo pela Comissão Europeia sobre crianças em processos judiciais de natureza penal, cível e administrativa; informação prestada ao Centro de Estudos para a Intervenção Social (CESIS) – ponto focal nacional em Portugal da FRA – sobre a existência de linhas de apoio a vítimas de crime; informação prestada no âmbito do pedido formulado para participação em um estudo realizado pelo Centro Internacional para o Desenvolvimento de Políticas de Migração (ICMPD), em parceria com a *Matrix Insight LTD*, o Centro para o Estudo de Políticas Europeias (CEPS) e o Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados (ECRE) relativa à avaliação da aplicação da Diretiva Retorno (Diretiva 2008/115/EC);
- Resposta ao pedido de informação do seu homólogo da Hungria no que respeita à concretização do plasmado no n.º 2, do artigo 33.º, da Convenção sobre as Pessoas com Deficiência;
- Resposta ao pedido de informação feito pelo seu homólogo da República da Lituânia no que respeita às imunidades previstas no Estatuto do Provedor de Justiça de Portugal;
- Resposta ao questionário com vista à elaboração do relatório sobre os Sistemas Judiciários Europeus (ciclo 2012-2014), no âmbito do Conselho da Europa, solicitado pela Direção-Geral da Política de Justiça.

Na dimensão de Instituição Nacional de Direitos Humanos, a atuação internacional do Provedor de Justiça desenvolveu-se em dois patamares: um, em que foi dada resposta a toda a sequência de questionários ou pedidos de contributos no seio das obrigações internacionalmente assumidas por força do seu estatuto de Instituição Nacional de Direitos Humanos, provenientes de instituições nacionais e internacionais com relevo na promoção e defesa dos direitos humanos; outro consubstanciado na participação em diversas iniciativas internacionais.

No tocante ao primeiro, cumpre referir a participação ativa e empenhada do Provedor de Justiça nas avaliações periódicas decorrentes das obrigações internacionalmente assumidas pelo Estado português no seio da

promoção e defesa dos direitos humanos. Esta participação foi desenvolvida através da elaboração de contributos solicitados por instituições do sistema internacional de tutela de direitos humanos, em diversos espaços geográficos de dimensão mundial ou regional, designadamente, no seio das Nações Unidas, do Conselho da Europa e da própria União Europeia.

Paralelamente, com relevância internacional indireta, o Provedor de Justiça colaborou com a Comissão Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), da qual faz parte com o estatuto de observador, que lhe garante a sua autonomia institucional e independência face aos poderes estaduais públicos. Essa colaboração materializou-se quer na participação nas diversas reuniões do plenário e de grupos de trabalho, quer na elaboração de contributos solicitados, atinentes ao cumprimento de obrigações decorrentes da vinculação do Estado português a instrumentos jurídicos internacionais.

O Provedor de Justiça, por conseguinte, enviou um contributo direto e autónomo ao Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas para a discussão dos 3.º e 4.º relatórios nacionais de implementação da Convenção sobre os Direitos das Crianças e dos Protocolos Facultativos sobre a Participação de Crianças em Conflitos Armados e sobre a Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil. Ainda neste recorte temático, o Provedor de Justiça deu o solicitado contributo à CNDH no tocante à *list of issues* feita por aquele Comité relativa aos Protocolos Facultativos à Convenção sobre os Direitos da Criança.

De igual modo, o Provedor de Justiça elaborou contributo escrito à CNDH e ao Comité contra a Tortura das Nações Unidas para a discussão dos 5.º e 6.º relatórios nacionais sobre a implementação da Convenção contra a Tortura, Penas e Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Neste particular ponto, assinala-se ainda a audição de representante do Provedor de Justiça enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos, no dia 6 de novembro de 2013, naquele Comité.

O Provedor de Justiça elaborou e enviou, também, contributo autónomo ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre o acesso das crianças à justiça, bem como contributo sobre a implementação do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais.

Finalmente, e no que respeita a este especial modo de participação, merece particular menção o contributo do Provedor de Justiça no mecanismo de Revisão Periódica Universal atinente ao 2.º exame de Portugal relativo à situação dos direitos humanos. Este contributo consubstanciou-se, no ano de 2013, na informação escrita prestada à CNDH e, ainda, na preparação no final do quarto trimestre daquele ano, de contributo autónomo ao Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas, o que veio a ocorrer, e pela primeira vez, em janeiro de 2014.

Ainda no desenvolvimento da sua atividade internacional, o Provedor de Justiça esteve presente ou fez-se representar em diversos encontros, reuniões e iniciativas, havendo a destacar os seguintes:

- I Encontro de Instituições Nacionais de Direitos Humanos dos Estados-membros da Comunidade de Língua Portuguesa que decorreu em Lisboa, nos dias 27 e 28 de maio de 2013. Neste encontro, o Provedor de Justiça fez uma intervenção no âmbito do primeiro painel subordinado ao tema «A promoção e proteção dos direitos, as Instituições Nacionais de Direitos Humanos (INDH), os *Princípios de Paris*, o Comité Internacional de Coordenação das INDH. A Rede de INDH da CPLP»;
- 7.ª Reunião da Associação de *Ombudsman* do Mediterrâneo (AOM) que decorreu em Ammam, nos dias 10 e 11 de junho de 2013, subordinada ao tema «*Towards a better treatment of complaints against the Administration*». Nesta reunião, o Provedor de Justiça fez uma comunicação no painel intitulado «*Strengthening communication with the administration*»;
- 9.º Seminário da Rede Europeia de Provedores de Justiça que decorreu em Dublin, nos dias 15 a 17 de dezembro de 2013, subordinado ao tema «*Good administration and the rights of citizens in a time of austerity*»;

- XXX Aniversário do *Defensor del Pueblo*, em Madrid, no dia 27 de setembro de 2013;
- Seminário Internacional sobre o Estabelecimento de Instituições Nacionais dos Direitos Humanos (INDH) em conformidade com os *Princípios de Paris* que decorreu em Luanda, nos dias 23 a 24 de outubro de 2013. Neste seminário, o Provedor de Justiça fez uma comunicação no painel subordinado ao tema «INDH: Troca de Experiências e Construção de Parcerias e Relações Eficazes. Breve panorâmica do funcionamento dos sistemas nacionais de protecção dos direitos humanos nos países de língua oficial portuguesa»;
- Conferência que decorreu em Luanda, no dia 25 de outubro de 2013, subordinada ao tema O Provedor na Defesa dos Direitos, Liberdades e Garantias dos Cidadãos no âmbito dos *Princípios de Paris*, tendo apresentado uma comunicação intitulada «*O Provedor de Justiça enquanto órgão e Instituição Nacional de Direitos Humanos. Experiência de Portugal*».
- 15.º Aniversário do Provedor de Justiça da Grécia que decorreu em Atenas, nos dias 12 e 13 de novembro de 2013. Neste encontro, o Provedor de Justiça apresentou uma comunicação intitulada «*Ombudsman and the crisis of the NationState*».

Por outro lado e à semelhança do que vinha acontecendo em anos anteriores, o Provedor de Justiça não deixou de dar o seu contributo na área da formação, tendo, por isso, recebido um grupo de cinco técnicos do Gabinete do Provedor de Justiça de Moçambique que, no período compreendido entre 20 e 24 de maio de 2013, acompanharam a atividade desta Provedoria, inteirando-se dos procedimentos utilizados no plano administrativo e no relacionamento com entidades externas, visando recolher informação e conhecimentos que permitissem à sua Instituição implementar e desenvolver traves-mestras de uma organização vocacionada para a defesa dos interesses dos cidadãos perante a Administração Pública e para uma educação para a tutela e defesa dos Direitos Humanos.

No âmbito das relações de Portugal com os Países de Língua Oficial Portuguesa teve lugar, no dia 28 de maio de 2013, uma importantíssima iniciativa que consistiu na criação da Rede de Provedores de Justiça, Comissões Nacionais de Direitos Humanos e outras Instituições Nacionais de Direitos Humanos da Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa. Esta iniciativa foi desenvolvida no seguimento do memorando de entendimento firmado em 17 de outubro de 2012 na cidade da Praia, em Cabo Verde, através do qual foram estabelecidas as bases para a criação daquela Rede, que veio a ocorrer com a assinatura da Declaração de Lisboa.

A criação desta Rede criou as raízes necessárias para uma profícua cooperação entre os Países de Língua Portuguesa, visando o desenvolvimento multilateral de procedimentos a adotar na defesa dos direitos dos cidadãos perante a Administração e na promoção e proteção dos Direitos Humanos.

Um outro palco importantíssimo do desenvolvimento da atividade internacional do Provedor de Justiça foi a Federação Iberoamericana de *Ombudsman* (FIO).

Apesar da impossibilidade de comparecer na Assembleia Geral de 2013, por força das limitações financeiras que tolheram seriamente a atividade internacional do Provedor de Justiça ao longo do ano de 2013, ainda assim e em parte graças aos contatos já estabelecidos, foi possível ao Provedor de Justiça de Portugal assegurar a entrada do Brasil na FIO, o que sucedeu em simultâneo com a eleição do Provedor de Justiça português para a IV Vice-presidência do Conselho Reitor, órgão executivo daquela instituição.

Já na parte final do ano de 2013, nos dias 4 e 5 de dezembro, o Provedor de Justiça fez-se representar na reunião do Conselho Reitor, pelo Provedor-Adjunto, tendo este participado nas comemorações que a Comissão Nacional dos Direitos Humanos do México promoveu para a celebração dos 65 anos da Declaração Universal dos Direitos do Homem, no decurso da qual apresentou uma comunicação subordinada ao tema «*La Declaración Universal de los Derechos Humanos: a 65 años de su promulgación. Algunas reflexiones a la luz del derecho constitucional portugués. Los derechos humanos frente a los nuevos desafíos de la sociedad de la información*».



5. Gestão de Recursos

5. Gestão de recursos

5.1. Gestão administrativa e financeira

A atividade administrativa e financeira da Direção de Serviços de Apoio Técnico e Administrativo (DSATA), no decurso do ano de 2013, pautou-se por critérios de eficiência, eficácia e economicidade, na gestão dos seus serviços.

Seguindo os objetivos estratégicos do Plano de Atividades, obteve-se uma racionalização dos meios disponíveis, nomeadamente pela efetiva redução de diversas despesas de funcionamento, sem contudo diminuir a qualidade do serviço prestado. Ou seja, ressalta-se, em termos gestionários, o aperfeiçoamento da gestão dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais, através da adaptação e atualização de práticas integradas de gestão e informação, orientadas por critérios de responsabilidade e transparência.

Destacam-se, assim, os elementos mais significativos nas seguintes áreas:

5.1.1. Recursos Financeiros

O Orçamento da Provedoria de Justiça, à semelhança de anos anteriores, sofreu uma redução de 347 166,00 €, no seguimento das medidas globais de contenção de despesas públicas.

Orçamento de 2013

Quadro 26

Despesas correntes	4 831 731,00 €
Despesas de investimento	63 000,00 €
Total	4 894 731,00 €

Em virtude da declaração de inconstitucionalidade da norma referente à suspensão do subsídio de férias, e verificando-se a necessidade de reforçar o orçamento da Provedoria de Justiça para suportar tal encargo, foi criada uma dotação ajustada no orçamento suplementar da Assembleia da República no valor de 305 282,00 €.

5.1.2. Despesas de Investimento

No que se refere à gestão do património, realizaram-se apenas pequenas obras de manutenção do edifício, de forma a preservar as instalações.

Com o objetivo de otimizar os serviços prestados ao cidadão, deu-se continuidade ao projeto de implementação do sistema de gestão processual que suporta os principais processos da instituição – procedimento de queixa.

5.1.3. Recursos Humanos

A capacidade de corresponder e cumprir as competências atribuídas aos diversos serviços depende particularmente dos recursos humanos que lhe estão afetos e da correspondente capacidade, quer em termos quantitativos quer qualitativos.

Importa referir que, no decurso de 2013, se privilegiou o trabalho articulado e em cooperação com os vários serviços da Provedoria de Justiça, de forma a melhorar o desempenho e a qualidade do serviço prestado ao cidadão.

A estratégia interna pautou-se essencialmente por duas linhas de atuação:

- Consolidação do sistema de avaliação do desempenho;
- Qualificação profissional, mediante a realização de ações de formação.

Pessoal em funções – (31 de dezembro de 2013)

Quadro 27

Gabinete do Provedor de Justiça e dos Provedores-Adjuntos	12
Assessoria	45
Apoio Técnico e Administrativo	43
Linhas da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência	3
Pessoal Contratado	1

Género

Quadro 28

Género masculino	29
Género feminino	74

A maioria dos trabalhadores e colaboradores que exercem funções na Provedoria de Justiça é do género feminino.

Faixa Etária

Quadro 29

25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	+60
1	4	17	17	31	14	10	9

A faixa etária mais representativa é a dos 45-49 anos.

Grau Académico

O grau académico predominante é a licenciatura em Direito, dadas as atribuições deste órgão do Estado, definidas no artigo 1.º do Estatuto do Provedor de Justiça.

Relação Jurídica de Emprego

Nos termos do disposto no artigo 28.º da Lei Orgânica da Provedoria de Justiça, a relação jurídica predominante é a comissão de serviço.

5.2. Relações Públicas

Em 2013, manteve-se um atendimento personalizado, quer presencial, quer telefónico, visando:

- Aproximar o cidadão do Provedor de Justiça;
- Informar o cidadão sobre o direito de queixa ao Provedor de Justiça;
- Dar uma resposta célere aos pedidos de informação sobre processos em instrução.

5.2.1. Atendimento presencial e telefónico

Fig. 1 – Atendimento presencial. Variação 2012/2013

ANO	ATENDIMENTO PRESENCIAL			Total
	Informação sobre processos	Outras informações	Queixas novas	
2012	627	136	634	1397
2013	538	137	682	1357
Variação (%)	-14,1%	+0,7%	+7,5%	-2,8%

Fig. 2 – Atendimento telefónico (número geral). Variação 2012/2013

ANO	ATENDIMENTO TELEFÓNICO (NÚMERO GERAL)			Total
	Informação sobre processos	Outras informações	Queixas novas	
2012	2997	805	42	3844
2013	4552	723	25	5300
Variação (%)	+51,8%	-10,1%	-40,4%	+37,8%

Fig. 3 – Atendimento telefónico (Linha Azul). Variação 2012/2013

ANO	ATENDIMENTO TELEFÓNICO (LINHA AZUL)			
	Informação sobre processos	Outras informações	Queixas novas	Total
2012	146	777	27	950
2013	244	670	11	925
Variação (%)	+67,1%	-13,7%	-59,2%	-26

Fig. 4 – Totais anuais. Variação 2012/2013

TOTAL DE CIDADÃOS ATENDIDOS	
2012	6191
2013	7582
VARIAÇÃO (%)	+22,4%

Em 2013, a Divisão de Relações Públicas atendeu presencialmente 1357 cidadãos.

No atendimento telefónico destacou-se um aumento de 51,8%, comparativamente com o ano de 2012, dos pedidos de informação sobre processos em instrução, bem como do número de queixas novas.

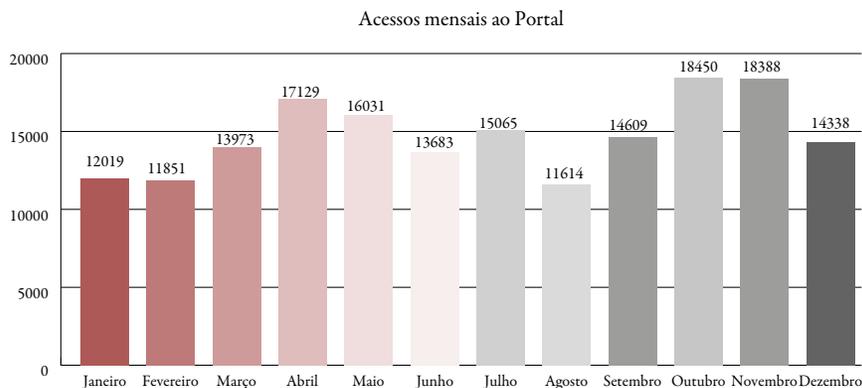
Na totalidade foram atendidos presencialmente e por telefone 7582 cidadãos, ou seja, mais 22,4% do que em 2012.

5.3. Acessos mensais ao Portal

Visando a disponibilização de informação referente ao Provedor de Justiça, em 2013, manteve-se sempre atualizado, o sítio eletrónico deste órgão do Estado.

Em 2013, registaram-se 111 371 acessos ao sítio eletrónico do Provedor de Justiça.

Gráfico XLV





PROVEDOR
DE
JUSTIÇA



6. Publicações

6. Publicações – 2013⁽¹⁹⁰⁾

Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República – 2012

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=16&idi=15214>

Portuguese Ombudsman – Report to the Parliament – 2012 Summary

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=16&idi=15277>

O Recrutamento de Trabalhador Público

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=17&idi=15266>

O Provedor de Justiça: Património e Direitos Culturais

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=17&idi=15242>

Esquadra de Alcântara da Polícia de Segurança Pública – As Condições Físicas, de Trabalho e de Detenção. Os Procedimentos Especiais.

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=83&idi=15339>

Gabinete Médico-Legal e Forense da Madeira do Instituto de Medicina Legal e Ciências Forenses, I.P.

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=83&idi=15308>

Boas Práticas no Controlo Municipal do Ruído – Conclusões do Inquérito do Provedor de Justiça aos Municípios

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=83&idi=15247>

Esquadra de Corujeira da Polícia de Segurança Pública – As Condições Físicas, de Trabalho e de Detenção. Os Procedimentos Especiais

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=83&idi=15200>

Relatório da Visita de Inspeção ao Posto Territorial da Maia da Guarda Nacional Republicana

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=83&idi=15185>

Palavras proferidas pelo Provedor de Justiça no ato de posse em 31 de julho de 2013

<http://www.provedor-jus.pt/site/public/?idc=49&idi=15290>

Razões de uma razão (I)

Artigo do Provedor de Justiça, publicado no *Diário de Notícias*, de 4 de setembro de 2013

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/04_09_2013_DN_Razoesdeumazao_I.pdf

Razões de uma razão (II)

Artigo do Provedor de Justiça, publicado no *Diário de Notícias*, de 7 de outubro de 2013

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/07_10_2013_DN_ArtigodoProvedordeJustica_Razoesdeumazao_II_pag47.pdf

Razões de uma razão (III)

Artigo do Provedor de Justiça, publicado no *Diário de Notícias*, de 4 de dezembro de 2013

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/04_12_2013_DN_Razoesdeumazao_III_pag55.pdf

(190) O texto integral dos Relatórios do Provedor de Justiça à Assembleia da República, desde o ano de 1976 e, ainda, o de outras publicações, podem ser consultados em <http://www.provedor-jus.pt/>



7. Índices

7. Índices

7.1. Índice analítico

Assunto	N.º Processos	N.º páginas	Entidade visada
Direitos Ambientais, Urbanísticos e Culturais			
Campos de férias. Fins religiosos.	10/4091-R Rec. n.º 2/A/2013	p. 46	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
Cultura. Património classificado. Obras de conservação. Fiscalização estadual. Interesse nacional. Princípio da subsidiariedade. Coordenação.	12/0777-Q Rec. n.º 6/A/2013	p. 44	Secretário de Estado da Cultura
Cultura. Património classificado. Obras de conservação. Obras de escassa relevância urbanística. Regulamento municipal. Princípio da legalidade.	12/0777-Q Rec. n.º 6/B/2013	p. 44	Presidente da Câmara Municipal do Porto
Lazeres. Pesca desportiva. Águas interiores. Águas sob jurisdição marítima. Licença.	13/1669-Q; 13/2000-Q Rec. n.º 10/A/2013	p. 46	Capitão do Porto de Caminha
Liquidação de taxa por difusão de obra em estabelecimento de restauração e bebidas.	10/0871-R Rec. n.º 8/B/2013	p. 31	Secretário de Estado da Cultura
Ordenamento do território. Estradas nacionais. Publicidade. Licença. Parecer. Taxas. Aglomerados urbanos.	12/2831-Q; 12/3283-Q; 12/3697-Q; 12/6086-Q; 13/3422-Q Rec. n.º 16/A/2013	p. 32	EP-Estradas de Portugal, S.A.
Síndrome de Diógenes. Acumulação de resíduos domésticos. Insalubridade. Saúde pública.	10/14-P Rec. n.º 4/A/2013	p. 37	Diretor-Geral da Saúde
Urbanismo. Operações urbanísticas. Direito de petição, queixa e reclamação. Taxa por apreciação de queixa. Procedimento administrativo. Princípio da gratuidade. Imposto. Restrição de direitos, liberdades e garantias políticos.	12/1573-Q Rec. n.º 3/B/2013	p. 33	Presidente da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira
Direitos dos Agentes Económicos, dos Contribuintes e dos Consumidores			
Consumo. Eletricidade. Contribuição para o audiovisual. Isenção.	11/3673-R Rec. n.º 15/A/2013	p. 55	EDP – Energias de Portugal, S.A.
IRS. União de facto. Opção pelo regime de tributação dos sujeitos passivos casados e não separados judicialmente de pessoas e bens.	10/1266-R Rec. n.º 1/A/2013	p. 50	Diretor-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira
IRS. União de facto. Tributação conjunta dos rendimentos do agregado familiar. Domicílio fiscal comum. Reiteração da Recomendação n.º 1/A/2013, de 11 de janeiro.	10/1266-R Rec. n.º 13/A/2013	p. 50	Ministra das Finanças
SIRCA. Alteração do sujeito passivo da taxa de financiamento. Decreto-Lei n.º 19/2011, de 7 de fevereiro.	11/2270-R Rec. n.º 5/B/2013	p. 50	Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território

Assunto	N.º Processos	N.º páginas	Entidade visada
Direitos dos Trabalhadores			
Concurso de docentes. Colocação através da bolsa de recrutamento.	12/0556-Q Rec. n.º 14/A/2013	p. 77	Ministro da Educação e da Ciência
Renovação da colocação em contratação inicial. Maternidade. Ausência ao serviço.	12/5427-Q Rec. n.º 11/A/2013	p. 76	Secretário de Estado da Administração Escolar
Direito à Justiça e à Segurança			
Direito rodoviário. Infração rodoviária. Contraordenação. Cidadão estrangeiro.	12/3365-Q Rec. n.º 2/B/2013	p. 87	Ministro da Administração Interna
Inspeção à Esquadra da Corujeira da PSP. Condições físicas. Condições de trabalho. Condições de detenção. Procedimentos especiais.	11/09-P Rec. n.º 3/A/2013	p. 86	Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública
Tribunal do Comércio. Atrasos Judiciais. Recursos humanos.	12/6759-Q Rec. n.º 8/A/2013	p. 83	Ministra da Justiça
Direitos, Liberdades e Garantias; Saúde, Educação e Valorações de Constitucionalidade			
Administradores judiciais. Acesso à profissão.	12/1285-Q Rec. n.º 12/A/2013	p. 92	Ministra da Justiça
Capacidade eleitoral passiva para as autarquias locais.	12/6126-Q Rec. n.º 1/B/2013	pp. 92 e 99	Assembleia da República
Estatuto de bolsheiro de Investigação, artigo 5.º. Produção de efeitos. Renovação de bolsas de doutoramento e pós-doutoramento. Exercício de funções docentes.	12/3987-Q; 13/5739-Q Rec. n.º 4/B/2013	pp. 92 e 99	Secretária de Estado da Ciência
Pedido de fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade das normas constantes dos artigos 77.º e 78.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2013)	12/5837-Q	p. 93	
Portaria n.º 1307/2010, de 23 de dezembro. Taxas para o Fundo de Fiscalização de Explosivos e Armamento. Atualizações.	11/3394-R Rec. n.º 7/B/2013	pp. 92 e 100	Ministro da Administração Interna
Regulamento de atribuição de bolsas de estudo. Estudantes do ensino superior.	11/5052-R Rec. n.º 9/B/2013	p. 92	Secretário de Estado do Ensino Superior
Associação de consumidores. Constituição de gabinete jurídico.	10/4326-R Rec. n.º 9/A/2013	p. 92	Governo Regional dos Açores

7.2. Índice de Quadros

Estatísticas: algumas notas

<i>Quadro 1</i> - Número de Queixosos	20
<i>Quadro 2</i> - Número de Processos Abertos	22
<i>Quadro 3</i> - Número de Processos Arquivados	22
<i>Quadro 4</i> - Número de Processos Pendentes em 31 de dezembro	23
<i>Quadro 5</i> - Resumo do Movimento de Processos	23
<i>Quadro 6</i> - Queixas em função da população – os cinco maiores valores	29

Defesa e Promoção dos Direitos Fundamentais

<i>Quadro 7</i> - Urbanismo e Habitação	36
<i>Quadro 8</i> - Ambiente e Recursos Naturais	37
<i>Quadro 9</i> - Ordenamento do Território	40
<i>Quadro 10</i> - Cultura	44
<i>Quadro 11</i> - Lazer	45
<i>Quadro 12</i> - Assuntos	47
<i>Quadro 13</i> - Assuntos	60
<i>Quadro 14</i> - Assuntos	73
<i>Quadro 15</i> - Assuntos	79
<i>Quadro 16</i> - Assuntos	90
<i>Quadro 17</i> - Movimentação Anual	101
<i>Quadro 18</i> - Movimentação Anual	106

Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência – N-CID

<i>Quadro 19</i> - Total de Processos Abertos em 2013	111
<i>Quadro 20</i> - Chamadas Telefônicas	113
<i>Quadro 21</i> - Principais questões colocadas	114
<i>Quadro 22</i> - Chamadas Telefônicas	117
<i>Quadro 23</i> - Principais questões colocadas	118
<i>Quadro 24</i> - Chamadas Telefônicas	121
<i>Quadro 25</i> - Principais questões colocadas	122

Gestão Administrativa e Financeira

<i>Quadro 26</i> - Orçamento 2013	142
<i>Quadro 27</i> - Pessoal em funções (31 de dezembro de 2013)	143
<i>Quadro 28</i> - Género	143
<i>Quadro 29</i> - Faixa Etária	143

7.3. Índice de Gráficos

Estatísticas: algumas notas

<i>Gráfico I</i> - Total de Processos Abertos	18
<i>Gráfico II</i> - Total de Queixas Indeferidas Liminarmente	19
<i>Gráfico III</i> - Total de Exposições Liminarmente Arquivadas	19
<i>Gráfico IV</i> - Ano de 2013 – Atividade de Apreciação das Exposições	20

<i>Gráfico V</i> - Tipo de Pessoa Coletiva Queixosa	21
<i>Gráfico VI</i> - Processos entrados, findos e pendentes em 31 de Dezembro	23
<i>Gráfico VII</i> - Motivo de Arquivamento	24
<i>Gráfico VIII</i> - Duração dos Processos Arquivados em 2013	25
<i>Gráfico IX</i> - Assuntos	25
<i>Gráfico X</i> - Entidades Visadas	26
<i>Gráfico XI</i> - Distribuição das Queixas por Ministérios	27
<i>Gráfico XII</i> - Distribuição das Queixas por Ministérios (excluindo as questões sobre relações de emprego público)	27
<i>Gráfico XIII</i> - Queixas por 10 000 habitantes: distritos e Regiões Autónomas	28
Defesa e Promoção dos Direitos Fundamentais	
<i>Gráfico XIV</i> - Variação anual - queixas ambientais, urbanísticas, de ordenamento do território e cultura	33
<i>Gráfico XV</i> - Direitos ambientais, urbanísticos e culturais (comparativo 2010 a 2013)	35
<i>Gráfico XVI</i> - Direitos dos Contribuintes (comparativo 2012-2013)	49
<i>Gráfico XVII</i> - Direitos dos Consumidores (comparativo 2012-2013)	54
<i>Gráfico XVIII</i> - Direitos dos Agentes Económicos e Financeiros (comparativo 2012-2013)	57
<i>Gráfico XIX</i> - Atividade de Apreciação das Queixas (comparativo 2010-2013)	60
<i>Gráfico XX</i> - Processos Abertos 2013 (Assuntos)	72
<i>Gráfico XXI</i> - Distribuição por matérias	81
<i>Gráfico XXII</i> - Administração da Justiça	82
<i>Gráfico XXIII</i> - Segurança interna	85
<i>Gráfico XXIV</i> - Assuntos Rodoviários	87
<i>Gráfico XXV</i> - Registos e Notariado	89
<i>Gráfico XXVI</i> - Distribuição de processos por assunto	102
<i>Gráfico XXVII</i> - Origem Geográfica 2013	103
<i>Gráfico XXVIII</i> - Entidades Visadas 2013	103
<i>Gráfico XXIX</i> - Entidades Visadas 2013	107
<i>Gráfico XXX</i> - Distribuição de Processos por Assunto	107
<i>Gráfico XXXI</i> - Origem Geográfica das Queixas de 2013	108
Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência – N-CID	
<i>Gráfico XXXII</i> - Evolução Anual	113
<i>Gráfico XXXIII</i> - Atuação da Linha	114
<i>Gráfico XXXIV</i> - Relação de reclamante/idoso	115
<i>Gráfico XXXV</i> - Idade dos Idosos	116
<i>Gráfico XXXVI</i> - Evolução Anual	117
<i>Gráfico XXXVII</i> - Atuação da Linha	118
<i>Gráfico XXXVIII</i> - Relação reclamante/criança	119
<i>Gráfico XXXIX</i> - Idade das Crianças	120
<i>Gráfico XL</i> - Evolução Anual	120
<i>Gráfico XLI</i> - Atuação da Linha	121
<i>Gráfico XLII</i> - Relação reclamante/interessado	123
<i>Gráfico XLIII</i> - Tipo de deficiência	123
<i>Gráfico XLIV</i> - Grau de incapacidade	124
Gestão Administrativa e Financeira	
<i>Gráfico XLV</i> - Acessos mensais ao Portal	145



8. Principais Siglas e Abreviaturas

8. Principais siglas e abreviaturas

AELO – Auto-Estrada do Litoral Oeste
ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações
ANESA – Associação Nacional de Empresas de Segurança Alimentar
ANSR – Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária
ARESPH – Associação da Hotelaria, Restauração e Similares
ASAE – Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
AT – Autoridade Tributária e Aduaneira
BR – Bolsa de Recrutamento
CA – Contencioso Administrativo
CAACAI – Comissão de Apreciação e Controlo da Atividade dos Administradores da Insolvência
CAAJ – Comissão para Acompanhamento dos Auxiliares da Justiça
CACMEP – Coimas em Matéria Económica e de Publicidade
CDADC – Código dos Direitos de Autor e Direitos Conexos
CES – Contribuição Extraordinária de Solidariedade
CGA – Caixa Geral de Aposentações
CIRE – Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas
CIRS – Código do IRS
CNP – Caixa Nacional de Pensões
CPA – Código do Procedimento Administrativo
CPAS – Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores
CPP – Código de Processo Penal
CPPT – Código de Procedimento e de Processo Tributário
CPT – Código de Processo Tributário
CRP – Constituição da República Portuguesa
CSM – Conselho Superior da Magistratura
DAE – Departamento de Atendimento Especial
DECO – Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor
DGAJ – Direção-Geral da Administração da Justiça
DIA – Declaração do Impacto Ambiental
EAJ – Estatuto do Administrador Judicial
EBI – Estatuto do Bolseiro de Investigação
ECD – Estatuto da Carreira Docente
EDP – Eletricidade de Portugal
EP, SA – Estradas de Portugal, S.A.
FCT-I.P. – Fundação para a Ciência e a Tecnologia
GNR – Guarda Nacional Republicana
I.P. – Instituto Público

IAS – Indexante dos Apoios Sociais
IC4 – Itinerário Complementar
ICP – Instituto das Comunicações de Portugal
IGAC – Inspeção-Geral das Atividades Culturais
IGEC – Inspeção-Geral da Educação e Ciência
INGA – Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola
IP – Instituto Público
IPC – Instituto Politécnico de Coimbra
IPJ – Instituto Português da Juventude
IR – Imposto sobre os Rendimentos
IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
JAE – Junta Autónoma das Estradas
JOCE – Jornal Oficial da Comunidade Europeia
LGT – Lei Geral Tributária
MAI – Ministério da Administração Interna
OIT – Organização Internacional do Trabalho
PA4 – Passagem Agrícola
PAEF – Programa de Assistência Económica e Financeira
PDM – Plano Diretor Municipal
PGR – Procuradoria-Geral da República
PNR – Plano Nacional Rodoviário
PSP – Polícia de Segurança Pública
RCTFP – Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas
RECAPE – Relatório de Conformidade Ambiental do Projeto de Execução
REN – Redes Energéticas Nacionais
RFAQRH – Regulamentos de Formação Avançada e Qualificação de Recursos Humanos
RGCO – Regime Geral das Contraordenações
RGIT – Regime Geral das Infrações Tributárias
RGTAL – Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais
RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação de Lisboa
RTP – Rádio Televisão Portuguesa
SGRC – Sistema de Gestão e Registo de Contribuintes
SIRCA – Sistema de Recolha de Cadáveres de Animais
SPA – Sociedade Portuguesa de Autores
STA – Supremo Tribunal Administrativo
STJ – Supremo Tribunal de Justiça
TAF – Tribunal Administrativo e Fiscal



Human Rights

ANEXO
Mecanismo Nacional de
Prevenção da Tortura

Protocolo Facultativo à Convenção Contra a Tortura e
outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (PFCAT)

Anexo

Protocolo Facultativo à Convenção Contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes Mecanismo Nacional de Prevenção

A República Portuguesa é parte na Convenção contra a Tortura e outras Penas, Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (CAT)⁽¹⁾, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1984.

Reconhecendo, no entanto, a necessidade de implementar medidas adicionais para alcançar os objetivos da Convenção, reforçando a proteção das pessoas privadas da liberdade, a Assembleia Geral das Nações Unidas veio a adotar, em 18 de dezembro de 2002, o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas, Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (PFCAT)⁽²⁾. Este Protocolo entrou em vigor no ordenamento jurídico português em 14 de fevereiro de 2013.

O PFCAT tem por objetivo “estabelecer um sistema de visitas regulares, efetuadas por organismos internacionais e nacionais independentes, aos locais onde se encontram pessoas privadas de liberdade, a fim de prevenir a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes”⁽³⁾, desenhando para o efeito um modo de articulação entre o Subcomité para a Prevenção, do Comité contra a Tortura, e os Estados Partes, impondo-lhes o dever de cooperar na aplicação do Protocolo, nomeadamente, através da criação, designação ou manutenção a nível interno de, pelo menos, um organismo de visita para a prevenção da tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. Pretende-se por esse modo assegurar o desenvolvimento da atividade inspetiva em cada Estado Parte, através de entidade independente, com garantias de imparcialidade, representatividade, competência técnica e dotação orçamental, designada por Mecanismo Nacional de Prevenção (MNP).

Decorre do n.º 4, do artigo 18.º do PFCAT que o funcionamento do MNP se ancora necessariamente nos *Princípios de Paris* enquanto parâmetros da Organização das Nações Unidas para a valoração e reconhecimento das instituições nacionais de direitos humanos.

As competências exigidas pelo PFCAT de viabilidade do exame regular do “tratamento das pessoas privadas de liberdade”, de recomendação para melhoria de conduta em concreto ou de apresentação de “propostas e observações a respeito da legislação vigente ou de projetos legislativos sobre a matéria”, correspondem à matriz do Provedor de Justiça desde a sua origem em 1975, sendo este, aliás, Instituição Nacional de Direitos Humanos acreditada no seio da Organização das Nações Unidas, desde 1999, com o estatuto “A” (plenamente conforme).

Ao longo dos seis anos que mediaram entre a aprovação do Protocolo Facultativo pela Assembleia Geral das Nações Unidas e a sua ratificação pela República Portuguesa, o Provedor de Justiça desenvolveu múltiplos contactos tanto com a Assembleia da República como com o Governo, no intuito de acelerar a vinculação de Portugal àquele instrumento, manifestando desde logo a sua disponibilidade para aceitar as funções de

(1) Aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 11/88, de 21 de maio e Ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 57/88, de 20 de julho. O instrumento de ratificação foi depositado em 9 de fevereiro de 1989 (cf. Aviso publicado no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 128, de 5 de junho).

(2) Aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 143/2012 e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 167/2012, ambos de 13 de dezembro. O instrumento de ratificação foi depositado em 15 de janeiro de 2013 (cf. Aviso n.º 40/2013, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 57, de 21 de março).

(3) Nos termos do disposto no Artigo 1.º do Protocolo Facultativo, adiante designado apenas por PFCAT.

Mecanismo Nacional de Prevenção, aproveitando a experiência acumulada em matéria de visitas a prisões e a outros locais de detenção.

O Provedor de Justiça viu acolhida a sua disponibilidade, primeiro pelo Parlamento, através de alteração ao seu Estatuto⁽⁴⁾, esclarecendo que “o Provedor de Justiça pode exercer também funções de instituição nacional independente de monitorização da aplicação de tratados e convenções internacionais em matéria de direitos humanos, quando para o efeito for designado”, e depois pelo Governo, designando-o como Mecanismo Nacional de Prevenção em finais de maio de 2013⁽⁵⁾.

Correspondendo aos imperativos decorrentes da sua designação como Mecanismo Nacional de Prevenção, foi de imediato formado um grupo de trabalho para a apresentação de propostas, estabelecendo-se como prioridade a intervenção em centros de detenção, incluindo os centros de detenção de cidadãos estrangeiros, e em estabelecimentos prisionais.

O conhecimento de outras experiências de acumulação das funções próprias de um *Ombudsman* com as de mecanismo nacional de prevenção, de que se destaca o caso espanhol, permitiu a imediata identificação das principais linhas de desenvolvimento do modelo:

- a) Necessidade de distinção clara entre o modo típico de atuação do Provedor de Justiça e a metodologia e teleologia das visitas a efetuar enquanto mecanismo nacional de prevenção;
- b) Autonomização, tão aprofundada quão legalmente possível, do desempenho de uma e outra função;
- c) Necessidade, contudo, do aproveitamento sinérgico dos meios ao dispor do Provedor de Justiça, designadamente, dos decorrentes da sua função tradicional, no tratamento de queixas, dos contributos carreados pelas visitas realizadas e do conhecimento obtido e sedimentado ao longo de quase quatro décadas;
- d) Necessidade de superação dos saberes tradicionalmente utilizados, com alargamento das perspetivas de intervenção a outras ciências que não a do Direito;
- e) Necessidade de, em cumprimento de comando do próprio PFCAT e colmatando défice imposto pela natureza unipessoal do órgão, dotar a estrutura do mecanismo nacional de prevenção de características plurais, abrindo-a a contributos de diversa índole.

Foi de igual modo estabelecido nessa data um projeto de plano de atividades para 2014, prevendo a afetação de pessoal, de instalações e de recursos financeiros. Esse plano prevê, em um primeiro momento, esforço acrescido na formação dos visitantes, especialmente tendo em consideração as especificidades exigidas pelo PFCAT.

Desenvolveu-se ainda o processo de adaptação dos instrumentos de trabalho em uso para a realização de visitas a locais de detenção, procedendo-se também quanto a este aspeto à comparação dos textos existentes com os utilizados por outras instituições congéneres.

Encetou-se a elaboração de um cadastro dos locais de detenção abrangidos pelo artigo 4.º do PFCAT, através da realização de inquérito às várias entidades com competência de custódia.

Sobreveio entretanto o termo do mandato do então titular do cargo, tendo sido eleito, em 24 de julho de 2013, o atual Provedor de Justiça, que tomou posse no dia 31 do mesmo mês.

(4) Operada pela Lei n.º 17/2013, de 18 de fevereiro, introduzindo um novo n.º 2 no artigo 1.º da Lei n.º 9/91, de 9 de abril.

(5) Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2013, de 20 de maio.

Confirmada a orientação já estabelecida e conhecendo-se o labor do Subcomité para a Prevenção no estabelecimento de parâmetros e padrões de conduta, optou-se pela constituição de uma estrutura tripartida, ancilar do Provedor de Justiça na sua condição de Mecanismo Nacional de Prevenção.

A estrutura operacional assenta na designação de colaboradores do Provedor de Justiça e de peritos externos, indicados pelas associações públicas profissionais, sendo a sua atividade coordenada por uma comissão executiva, à qual cabe cumprir o plano de atividades superiormente determinado, prestar informação sobre os resultados obtidos no decurso das visitas e formular as propostas de recomendação.

A maior abrangência social e técnica é prestada pela existência de um conselho consultivo com participação da sociedade civil, tanto a título individual como a título coletivo, de entidades com estatuto de independência e, em particular, de algumas ordens profissionais.

A representação da sociedade civil opera através de método de designação transparente, delimitando-se a necessidade de garantir a abrangência das diferentes situações específicas que se encontram dentro do escopo do PFCAT.

Este conselho terá por principais tarefas emitir parecer prévio sobre o plano de atividades, acompanhar a atividade da Estrutura de Apoio ao Mecanismo Nacional de Prevenção, designadamente, no tocante à apreciação e monitorização dos protocolos de visita e contribuir para a melhoria dos métodos de trabalho e respetivos instrumentos, terminando cada ano com uma avaliação da atividade realizada e do cumprimento das obrigações de informação nacionais e internacionais previstas no PFCAT.

Realizaram-se reuniões com os bastonários da Ordem dos Advogados, da Ordem dos Médicos e da Ordem dos Psicólogos, tendo sido encontrada plena receptividade e aceitação à respetiva participação na Estrutura do Mecanismo Nacional de Prevenção.

Foi elaborado projeto de regulamento, preliminarmente aprovado pelo Provedor de Justiça.

O ano de 2014 marcará o início de funções da Estrutura do Mecanismo Nacional de Prevenção, em sentido lato, com a realização de séries de visitas regulares a todos os locais de detenção abrangidos pelo PFCAT. Note-se, aliás, que no plano das competências típicas do Provedor de Justiça, ao longo do ano de 2013 efetuaram-se visitas a todos os estabelecimentos prisionais civis, em Portugal continental e nos arquipélagos dos Açores e da Madeira.

No âmbito do esforço de consolidação de saberes e de abertura à sociedade civil, em finais de 2013 estava em estudo a realização, prevista para o primeiro semestre de 2014, de atividade formativa, incidindo especificamente sobre direito penitenciário, coorganizada com uma faculdade de Direito.

Registe-se, por fim, que em 2013 o Provedor de Justiça fez-se representar no quadro dos 5.º e 6.º relatórios periódicos, apresentados pelo Estado português ao Comité contra a Tortura, em cumprimento do artigo 19.º da Convenção, tendo aí sido abordada a designação do Provedor de Justiça como Mecanismo Nacional de Prevenção.

