



PROVEDOR DE JUSTIÇA

PROVEDOR DE JUSTIÇA

INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

RELATÓRIO À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
2022



PROVEDOR DE JUSTIÇA

PROVEDOR DE JUSTIÇA

INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

RELATÓRIO À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

2022

Relatório à Assembleia da República – 2022

Edição: Provedor de Justiça

Revisão: Divisão de Biblioteca, Documentação
e Arquivo

Design: Luís Borges | Nastintas

Fotografia: Gerardo Santos / Global Imagens

Tiragem: 200 exemplares

Depósito legal: 93089/95

ISSN: 0872-9263

Agradecimento: Instituto Nacional de Estatística

Como contactar o Provedor de Justiça:

Tel.: 213 926 600

provedor@provedor-jus.pt

www.provedor-jus.pt



PROVEDOR DE JUSTIÇA

Em cumprimento do disposto no artigo 23.º do Estatuto do Provedor de Justiça, tenho a honra de apresentar à Assembleia da República o Relatório Anual de Atividades relativo ao ano de 2022.

ÍNDICE

I. INTRODUÇÃO	11
II. ATIVIDADE DO PROVEDOR DE JUSTIÇA EM 2022	17
PROBLEMAS GERAIS	19
1. MOROSIDADE	22
1.1. Acesso a direitos sociais	22
1.2. Entrada em território nacional	24
1.3. Pedidos de nacionalidade portuguesa	25
1.4. Outros exemplos	25
2. FALTA DE ARTICULAÇÃO ENTRE SERVIÇOS PÚBLICOS	26
2.1. Serviços que atuam em áreas diferentes	27
2.2. Serviços que atuam na mesma área	27
2.3. Situações excepcionais	28
2.4. Protocolos entre entidades — dificuldades	29
3. COMUNICAÇÃO COM OS CIDADÃOS	30
3.1. Comunicação destinada ao público em geral	31
3.2. Comunicação individualmente dirigida	33
TEMAS ANALISADOS	39
1. AMBIENTE E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	41
1.1. Avaliação de impacte ambiental	41
1.2. Eficiência energética	42
1.3. Mobilidade sustentável	42
1.4. Exposição a amianto	43
1.5. Ruído	44
2. CIDADANIA	45
2.1. Cartão de cidadão	45
2.2. Exercício do direito de voto	46
3. ECONOMIA E CONSUMO	47
3.1. Agricultura	47
3.2. Tarifas sociais	47
3.3. Transporte aéreo	48
4. EDUCAÇÃO E CULTURA	50
4.1. Acesso à rede escolar	50
4.2. Educação inclusiva	51
4.3. Apoios à cultura (Covid-19)	53
5. CIDADÃOS ESTRANGEIROS EM PORTUGAL	55
5.1. Acesso a cuidados de saúde	55
5.2. Acesso a prestações sociais	56
5.3. Estatuto de residente	56
5.4. Proteção temporária para cidadãos deslocados da Ucrânia	58

6. FISCALIDADE	60
6.1. Benefícios e isenções fiscais	60
6.2. Execuções fiscais.....	62
7. HABITAÇÃO E URBANISMO.....	65
7.1. Acesso à habitação social.....	65
7.2. Outras questões em matéria de habitação.....	66
8. JUSTIÇA E SEGURANÇA INTERNA.....	67
8.1. Acesso ao direito e aos tribunais.....	67
8.2. Atuação disciplinar.....	69
9. LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DE INFORMAÇÃO	70
9.1. Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital.....	70
9.2. Suspensão na União Europeia das atividades de radiodifusão da RT – <i>Russia Today</i> e <i>Sputnik</i>	71
10. SAÚDE.....	72
10.1. Acesso ao Serviço Nacional de Saúde	72
10.2. Atestados médicos de incapacidade multiuso.....	75
10.3. Subsistemas públicos de saúde.....	76
11. SEGURANÇA SOCIAL.....	78
11.1. Abono de família a crianças e jovens.....	78
11.2. Proteção na invalidez e velhice	80
12. SISTEMA PRISIONAL E REINserÇÃO SOCIAL	82
12.1. Acesso a cuidados de saúde.....	82
12.2. Apoio social e económico	83
12.3. Apoio habitacional na reinserção social.....	83
13. TRABALHO.....	85
13.1. Igualdade e não discriminação.....	85
13.2. Mobilidade.....	86
13.3. Precariedade.....	88
13.4. Saúde no trabalho — entidades públicas.....	89
INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS E DEMAIS ATIVIDADE.....	93
1. INTRODUÇÃO.....	95
2. SISTEMA INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS.....	97
3. ASSOCIAÇÕES E REDES INTERNACIONAIS DE INDH.....	98
3.1. Instituto Internacional de <i>Ombudsman</i>	98
3.2. Rede CPLP de Direitos Humanos.....	99
3.3. Federação Iberoamericana de <i>Ombudsperson</i>	100
3.4. Aliança de Direitos Digitais de INDH	100
4. SISTEMA REGIONAL DE DIREITOS HUMANOS.....	101
4.1. Organização para a Segurança e Cooperação na Europa	101
4.2. Conselho da Europa	101
4.3. União Europeia.....	102
4.4. Agência Europeia de Direitos Fundamentais.....	103
4.5. Colaboração com redes de INDH e <i>Ombudsman</i> de âmbito regional	103

5. ATIVIDADES DE ÂMBITO NACIONAL.....	105
5.1. Interação com entidades nacionais.....	105
5.2. Divulgação dos direitos humanos.....	106
III. INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA.....	109
1. Solicitações ao Provedor de Justiça.....	111
2. Tratamento das queixas.....	119
3. Temas analisados.....	127
IV. PRINCIPAIS SIGLAS E ABREVIATURAS.....	137

INTRODUÇÃO

I



Todos os anos o Provedor de Justiça apresenta à Assembleia da República o seu relatório de atividades, no qual presta contas ao Parlamento sobre o que foi a sua atuação durante o ano imediatamente anterior. É esta prática, há muito prevista pela lei e raramente interrompida, que aqui se cumpre, agora com incidência sobre o ano de 2022; no entanto, o método da sua feitura rompe com modelos anteriores e apresenta-se sob uma nova forma.

Abandona-se uma estrutura que refletia a organização interna da Provedoria de Justiça, procurando-se relatar o trabalho desenvolvido em função do grau de relevância para a comunidade dos assuntos tratados e, logo, propondo uma seleção e hierarquização de acordo com tal relevância.

Por isso, a atuação do Provedor durante o ano de 2022 é aqui descrita em três partes essenciais. Na primeira, intitulada *problemas gerais*, sumariaram-se as práticas de má ou deficiente administração que, de forma pervasiva e recorrente, estiveram na origem das queixas que nos foram chegando ao longo de todo o ano. Assim, identificaram-se problemas gerais de *morosidade* da ação administrativa; de *falta de articulação entre serviços públicos*; de *má* ou *deficiente* comunicação entre a Administração e os destinatários das suas decisões. Uma vez que a identificação de cada um destes problemas não teve outra origem que não a resultante de toda a informação que fomos obtendo a partir dos casos concretos que nos eram colocados, a ilustração dos problemas foi sendo feita, ao longo do discurso, por remissões precisas para as situações que tivemos que analisar e procurar resolver. Perante a impossibilidade de reproduzir as circunstâncias que rodearam cada uma delas, optou-se pelo sumário geral das mais representativas.

Na segunda parte do Relatório, intitulada *temas analisados*, vêm listados treze grandes sectores nos quais se desenvolve a ação da Administração. A abrangência dos temas abordados, que vão desde o *ambiente e ordenamento do território* até às questões de *trabalho ou segurança social*, passando

pela *fiscalidade* ou por questões de *justiça e segurança interna*, reflete, não apenas o alcance da função geral de administração do Estado, mas ainda a forma pela qual o exercício de tal função, gerando queixas dirigidas ao Provedor de Justiça, se repercute quotidianamente na vida dos cidadãos. Assim, também neste capítulo se seguiu o método já ensaiado no ponto anterior. Equacionam-se os problemas, expõem-se as dificuldades que as práticas administrativas geram e referem-se a título exemplificativo as situações concretas que, a seu propósito, fomos chamados a resolver.

O Relatório termina com uma terceira parte, onde se sintetiza a atividade desenvolvida pelo Provedor de Justiça enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos e se resume o essencial quanto às relações entabuladas com instituições congêneres, quer no plano internacional e supranacional, quer no estrito âmbito doméstico.



Esta nova forma de *relatar* é já consequência da reorganização interna da Provedoria, decorrente da entrada em vigor da sua nova Lei Orgânica (Decreto-lei n.º 80/2021, de 6 de outubro). Como sempre fui dizendo aquando dos relatórios anteriores, desde cedo me convenci quanto à necessidade imperiosa de uma redefinição do *modus operandi* da Instituição, naturalmente exigida pela sua adequação ao “ambiente” da terceira década do Século XXI. Se se mantivessem intocadas as práticas anteriores, definidas, desde o início de funcionamento do Provedor de Justiça, nas décadas de setenta e oitenta do século passado, e pensadas para um mundo em que o “acesso” à Provedoria jamais se poderia fazer através do simples preenchimento de um formulário eletrónico disponível em telemóvel, se assim tivesse sido — estou convicta — a Instituição deixaria a certa altura de poder responder. O número sempre crescente de queixas recebidas ia alertando, de ano para ano, para a forte plausibilidade da verificação deste risco. A reorganização interna prevista pela nova Lei Orgânica veio impedir que tal acontecesse.

Assim, e logo nos primeiros meses de 2022, definiram-se os critérios gerais de recebimento de queixas que cumprissem, a um tempo, duas exigências: por um lado, a fidelidade ao dever especial de acolhimento que, por imposição constitucional, sobre o Provedor impende; mas, por outro, a necessidade de garantir uma adequada e oportuna resposta. Tal implicou a introdução de um conjunto de mecanismos internos de governação, com destaque para a entrada em funcionamento de uma nova unidade dedicada à apreciação preliminar das solicitações dirigidas ao Provedor de Justiça.

Além de permitir uma resposta mais imediata ao cidadão relativamente às questões de simples resolução — no que se inclui a possibilidade de, em tempo útil, prestar informações ou efetuar o encaminhamento de certas pretensões para outras entidades mais vocacionadas para o seu atendimento —, com o funcionamento da nova unidade logrou-se uma clara redução do tempo médio de duração dos procedimentos objeto de instrução, bem como uma acentuada diminuição do seu número, com a conseqüente possibilidade de dedicação, a cada um, de mais tempo de estudo e análise.

Em consequência, passou a ser mais ágil a deteção de problemas de natureza sistémica e a sinalização de solicitações que requeiram uma intervenção urgente. O Provedor de Justiça dispõe agora, creio, de condições para, logo num momento inicial, ponderar uma atuação que vá além da resolução do caso concreto, em benefício de todos aqueles que estão expostos às consequências nocivas que decorram de práticas sedimentadas de má-administração ou de deficiente e prejudicial ação ou omissão dos poderes públicos.

Os números estatísticos, incluídos na parte final do relatório, refletem já esta mudança; no entanto, e uma vez que ela só começou a ser executada a partir do segundo trimestre do ano, crê-se que a avaliação cabal dos seus resultados se fará, com mais rigor, no relatório a apresentar à Assembleia da República sobre a atividade de 2023.



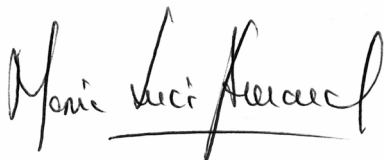
O Provedor de Justiça de Portugal cumpre hoje um mandato plúrimo e diversificado. É, desde 2013, sede do Mecanismo Nacional de Prevenção, cuja atividade, como se sabe, deve ser descrita em relatório autónomo. Desde 1999 é acreditado, junto das competentes instâncias internacionais, como Instituição Nacional de Direitos Humanos, desenvolvendo neste âmbito de competências um diálogo privilegiado com órgãos externos à República, e aos quais compete acompanhar o cumprimento das obrigações assumidas por Portugal em todo este vasto domínio. Mas é também o órgão estadual independente a que se refere o artigo 23.º da Constituição, instituído em 1975 — e recebido pela Lei Fundamental em 1976 — para “apreciar, sem poder decisório”, as queixas dos cidadãos “por ações ou omissões dos poderes públicos”.

No quadro deste mandato plúrimo, a função que referimos em último lugar continua a ser a função precípua do Provedor de Justiça. As novas atribuições que depois de 1976 lhe foram conferidas, e que tiveram sobretudo como origem o quadro de Direito Internacional que vincula o Estado português, não anulam nem secundarizam aquelas outras que a ordem constitucional interna desde o início da sua formulação lhe conferiu. O Provedor continua a ser, em Portugal, o chamado *Ombudsman* clássico, que, sem custas judiciais, sem intermediação de advogado e sem outras regras de processo que não seja aquela que manda sempre “ouvir a outra parte”, procura resolver os litígios que oponham cidadãos a todo e qualquer poder público.

No entanto, e ao contrário do que muitas vezes se pensa, o exercício desta função principal não transforma o Provedor em instância *informal, supletiva*, do sistema de justiça, que exista (tal como os elementos que integram este sistema) para resolver conflitos cuja composição lhe tenha sido pedida e nos estritos termos em que o for. O Provedor, que pode atuar por iniciativa própria, que pode agir para além do que lhe for pedido e que não está *apenas* sujeito à lei, não é um dos elementos informais ou alternativos do sistema de justiça. É outra coisa. Para além de pretender a reposição da legalidade,

função que cabe aos tribunais, o Provedor pretende mitigar os prejuízos que trazem aos cidadãos as práticas sistemáticas de *má administração* do Estado. Para tanto, procura, por um lado, resolver na medida das suas possibilidades os problemas imediatos que, para os seus destinatários individuais, tais práticas geram; e, por outro, dar a conhecê-las, ao Parlamento e a toda a comunidade, para que possam vir a ser corrigidas.

Sendo esta a função precípua do *Ombudsman*, estamos em crer que o relatório que agora se apresenta, com a nova metodologia que orientou a sua elaboração, se mostra adequado à finalidade que a Instituição prossegue, por razões que a sua leitura (assim o esperamos) se encarregará de deixar claras.

A handwritten signature in black ink, reading "Maria Lúcia Amaral". The signature is fluid and cursive, with a horizontal line drawn underneath the name.

Maria Lúcia Amaral
Provedora de Justiça

ATIVIDADE DO PROVIDOR DE JUSTIÇA EM 2022

II

PROBLEMAS GERAIS |

- 1. MOROSIDADE**
- 2. FALTA DE ARTICULAÇÃO
ENTRE SERVIÇOS PÚBLICOS**
- 3. COMUNICAÇÃO COM
OS CIDADÃOS**

PROBLEMAS GERAIS |

A atividade do Provedor de Justiça impõe e possibilita um contacto muito próximo e regular com a realidade quotidiana do diálogo cidadão/Administração. O seu especial dever de recebimento de queixas quanto à *globalidade* das áreas em que se desenvolve a atividade administrativa conduz a uma extensa recolha de informação e exemplos acerca do seu funcionamento. Também, portanto, daquilo que, nesse funcionamento, pode ser melhorado.

Uma reflexão acerca da utilidade de, a partir do que diretamente observa, o Provedor poder dar conta de problemas que, *transversal e reiteradamente*, afetam a atividade administrativa justifica a inclusão neste Relatório de segmento consagrado a apresentar algumas dessas más práticas e dificuldades.

Em face das queixas recebidas e instruídas no ano de 2022, e tendo também presente parte do acervo reunido ao longo dos anos, é feita uma seleção dos problemas constatados. Identificam-se, por um lado, ineficiências da Administração Pública e, por outro, práticas que se afastam dos princípios que consensualmente a regem.

Assim, e sem prejuízo de existirem outras disfuncionalidades que motivam a apresentação de queixas pelos cidadãos, no presente relatório é dado destaque, pelo seu relevo, à *morosidade*, à questão da *deficiente articulação* entre serviços públicos e aos *problemas de comunicação*. Na seleção a que se procedeu pesa também a interconexão entre as questões referidas: estas surgem frequentemente ligadas, ou manifestam-se em simultâneo, sendo por vezes difícil perceber qual delas sobreleva, e se umas são consequência das outras.

Por intermédio da atuação da Provedora de Justiça, muitas das situações concretas aqui apresentadas foram já resolvidas. A sua presente divulgação pública visa, assim, a partir do posto de observação singular que é o desta Instituição, contribuir para o debate coletivo e para a melhoria da atuação da Administração Pública e, também por esta via, cumprir a *função de defender e promover os direitos, liberdades e garantias e os interesses legítimos dos cidadãos*.

1. MOROSIDADE

Decorre diretamente da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do Código do Procedimento Administrativo (CPA) que os cidadãos têm direito à apreciação em prazo razoável das suas pretensões e a um procedimento administrativo célere¹.

A morosidade na resposta às pretensões dos cidadãos surge, porém, como uma das vertentes mais visíveis da má administração, sendo muito frequentemente referida pelos queixosos como a questão diretamente alvo de queixa ou como agravante da situação objeto de reclamação.

Muitas são as exposições recebidas que ilustram a morosidade das entidades públicas, assumindo especial gravidade as situações em que a demora afeta o pagamento ou a restituição de valores devidos aos cidadãos.

O atraso recorrente nos tempos de decisão afeta a vida dos cidadãos e diminui a credibilidade dos serviços; no diálogo estabelecido com as entidades visadas pelas queixas, a Administração Pública apresenta como causas da morosidade o volume de trabalho, a escassez de meios, particularmente de recursos humanos, e a desadequação dos sistemas informáticos. A existência de modelos de organização e de rotinas de trabalho ineficientes, a falta de procedimentos automatizados, e mesmo a desadequada comunicação com o cidadão — ao multiplicar o número de solicitações dirigidas aos serviços — contribuem, seguramente, para a dimensão do problema.

São de seguida identificadas algumas situações que suscitaram maior preocupação neste plano.

1.1. Acesso a direitos sociais

No que concerne à morosidade em algumas áreas e serviços da **Segurança Social**, pode afirmar-se que esta constitui um dos maiores obstáculos à efetivação dos direitos de proteção social, comprometendo o princípio da eficácia das prestações sociais e colocando em risco os grupos mais vulneráveis.

Sinalizado em anteriores relatórios, continua a ser sentido o atraso do **Centro Nacional de Pensões (CNP)** na atribuição de pensões e de outras prestações, frequentemente superior a dois anos.

¹ Vejam-se o artigo 268.º, n.ºs 4 e 6, da Constituição da República Portuguesa (CRP), os artigos 5.º, n.º 1, e 59.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) e, ainda, o artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, diploma que estabelece medidas de modernização administrativa.

Foi o caso de pedido apresentado ao **CNP** em 2016, tendo a pensão apenas sido atribuída em janeiro de 2023, o que se traduziu no pagamento de um montante acumulado de 35 825,55 euros. Ou a demora na apreciação de um pedido de recálculo de pensão de velhice apresentado em 2017, por não terem sido considerados alguns descontos efetuados para a Segurança Social. Só em 2022 foi efetuada a correção do valor da pensão e o pagamento do montante de 116 418,43 euros em atraso. Nas duas situações, após a intervenção da Provedora de Justiça.

No âmbito da proteção social na invalidez e velhice destacam-se ainda os graves atrasos da comunicação do **CNP** com os organismos de segurança social estrangeiros, comunicação imprescindível quando há tempo de trabalho prestado fora de Portugal, o que é significativamente frequente. Regista-se, desde logo, uma considerável demora no mero envio pela entidade nacional dos formulários regulamentares às entidades congéneres – existindo casos de interessados que, por este motivo, aguardam durante anos o cálculo definitivo da sua pensão.

É igualmente notada na **Caixa Geral de Aposentações (CGA)** a morosidade no cumprimento de novas obrigações legais, por exemplo, a atualização extraordinária das pensões de sobrevivência determinada em janeiro de 2021, que ficou por pagar em 2022 e assim permanece em 2023. Ou a excessiva demora no pagamento, aos herdeiros hábeis, dos complementos de reforma do Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas cujo procedimento decorre desde 2014, e a **CGA** apenas prevê concretizar em 2023.

Em geral, revela-se também demorada a análise da invocação pelos interessados da prescrição de dívidas em execução fiscal, seja em processos instruídos pela **Autoridade Tributária e Aduaneira (AT)** (em média, entre seis meses e um ano), seja em processos que correm termos junto das **Secções de Processo Executivo (SPE) da Segurança Social**² (em média, entre cinco meses e dois anos). A situação assume maior gravidade porque em sede de execuções fiscais o conhecimento da prescrição não está dependente de invocação pelo interessado, ou seja, tem carácter oficioso.

Foram acompanhados ainda vários casos de morosidade no cumprimento de decisões judiciais, tanto pela **AT** como pela **Segurança Social**, como foi o caso de uma decisão proferida em 2020 que apenas foi totalmente cumprida em 2022, após atuação da Provedora de Justiça. As consequências nefastas desta demora incluem a sobrecarga do erário público com o pagamento de juros, o atraso no acesso dos interessados às prestações devidas e a mobilização desnecessária dos recursos da Justiça.

A despeito do esforço de agilização na emissão dos atestados médicos de incapacidade multiuso (**AMIM**), persistem casos graves de morosidade na capacidade de resposta, já depois da pandemia de Covid-19. Em 2022, tomou-se conhecimento de tempos de espera muito superiores a dois anos.

² Sobre a morosidade da Segurança Social na análise e reconhecimento da prescrição, ver relatório de inspeção às SPE, disponível em http://www.provedor-jus.pt/documentos/Relatorio_Inspecao_SPE_junho_2020.pdf (págs. 180 a 195 e 200-201).

Foi verificado o agravamento, em 2022, do prazo de conclusão dos procedimentos de certificação das doenças profissionais, por força da diminuição dos recursos humanos afetos a esta função no **Departamento de Proteção contra os Riscos Profissionais (DPRP) do Instituto de Segurança Social (ISS)**. Assim, muitos trabalhadores esperam mais de dois anos pela decisão de certificação.

No domínio da **habitação social**, por regra, a demora nas respostas prende-se com a escassez de casas disponíveis e, conseqüentemente, com o número diminuído de concursos. Assim, as mais das vezes, os candidatos são simplesmente aconselhados a esperar, sem que seja avançado um prazo expectável para a atribuição das casas.

Por fim, apesar de decorrido mais de um ano desde a aprovação do **Estatuto do Antigo Combatente**³, em 2022 foram recebidas muitas queixas sobre o atraso na emissão do respetivo cartão⁴.

1.2. Entrada em território nacional

A incapacidade de resposta do Estado em tempo razoável tem sido especialmente visível nos processos tramitados pelo **Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)**, particularmente em alguns tipos de pedidos de autorização de residência⁵. Para iniciar o percurso tendente à emissão do título de residência, os cidadãos estrangeiros devem apresentar um registo designado *manifestação de interesse*, o qual tem de ser objeto de *aceitação*, sendo posteriormente efetuado um atendimento presencial⁶. Ora, no final de 2022, o prazo médio para *aceitação* de manifestações de interesse era de, aproximadamente, *dois anos*; deste momento até à decisão final decorre ainda, em média, quase mais um ano⁷.

Ainda quanto à entrada em território nacional, a demora também se faz sentir no âmbito dos **serviços consulares**, aos quais cabe, designadamente, a emissão de vistos. A questão da emissão de vistos prende-se, materialmente, com realidades substantivas diversas, mas fulcrais — atente-se na possibilidade de emissão de vistos para estudo, vistos para reagrupamento familiar⁸ e vistos emitidos ao abrigo do direito de reunião familiar⁹. Destacou-se, negativamente, a situação nos postos consulares de Bissau e Nova Deli.

³ Aprovado pela Lei n.º 46/2020, de 20 de agosto.

⁴ Para os casos em que tal se deveu à desatualização de dados dos antigos combatentes, foi disponibilizada informação em <https://www.provedor-jus.pt/cartao-de-antigo-combatente-informacao-util/>.

⁵ Os formulados ao abrigo dos artigos 88.º, n.º 2, e 89.º, n.º 2, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

⁶ A atuação da Provedora de Justiça, na sequência do número elevado de queixas recebidas, será alvo de maior atenção na segunda parte do presente relatório; sobre a questão está em curso iniciativa autónoma.

⁷ Nos termos do artigo 82.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 23/2007, a concessão de autorização de residência deve ser decidida no prazo de **90 dias** e a renovação de autorização de residência no prazo de **60 dias**.

⁸ Destinado a familiares de cidadãos extra União Europeia (UE) residentes em Portugal (artigo 98.º, n.º 1, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho).

⁹ Direito à reunião familiar entre cidadãos da UE e seus familiares cidadãos de países terceiros. Neste caso, o regime aplicável prevê expressamente a obrigação de tramitação célere na emissão de visto (artigo 4.º, n.º 2, da Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto, que concretiza direito da UE).

1.3. Pedidos de nacionalidade portuguesa

Nos processos de nacionalidade, o prazo médio para análise global dos pedidos é, em regra, superior a dois anos, facto assumido pelo **Instituto dos Registos e do Notariado (IRN)** na plataforma que permite o acompanhamento destes processos. Esta delonga reflete, entre outras circunstâncias, um certo distanciamento entre a evolução da legislação da nacionalidade, objeto de sucessivas alterações, e a necessária acomodação dos recursos humanos e materiais nos serviços públicos intervenientes.

1.4. Outros exemplos

São frequentes ainda as queixas de atraso em várias fases do **procedimento de avaliação de desempenho**, de cujos resultados depende a evolução remuneratória dos trabalhadores em funções públicas.

Também junto da **Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR)** a intervenção incide, há longos anos, sobre o atraso na devolução de depósitos relativos a processos contraordenacionais que prescreveram. É possível assinalar, por exemplo, uma queixa relativa a pedido de reembolso por prescrição pendente na **ANSR** desde 2016.

Socialmente relevantes são também as queixas recebidas quanto à falta de resposta atempada da **Direção-Geral de Energia e Geologia (DGE)**. Os casos mais sensíveis são os relativos às reclamações sobre tarifas sociais, uma vez que respeitam a pessoas economicamente vulneráveis; mas a demora no tempo de resposta verificou-se também no campo dos pedidos de alteração de dados em contratos de produção para autoconsumo e de pequena produção de energia elétrica.

A **Direção-Geral do Território (DGT)** apresenta atrasos consideráveis na emissão de pareceres para retificação de erros e/ou atualização dos elementos constantes das matrizes prediais. Num caso apreciado, o atraso ultrapassava já três anos, e foi explicado pela escassez de viaturas automóveis e de recursos humanos para realizar os trabalhos de campo.

Por fim, a **TAP** e a **Comissão Arbitral** presidida pelo **Instituto do Turismo de Portugal (IT)** continuaram a apontar a pandemia de Covid-19 como agravante da morosidade no pagamento de reembolsos ou créditos, ao implicar um acréscimo de procura que ainda não se mostra regularizado.

2. FALTA DE ARTICULAÇÃO ENTRE SERVIÇOS PÚBLICOS

A crescente complexidade da função administrativa, sobretudo a de natureza prestacional, torna imperativa a atuação conjunta de várias entidades para o mesmo fim.

A necessidade de coordenação e de intervenção articulada tem, aliás, vindo a ser particularmente enfatizada nos últimos anos — a plataforma Interoperabilidade na Administração Pública (iAP) *é disso exemplo, ao concretizar processos que dependem de troca de informações entre várias entidades, como a renovação online e automática do cartão de cidadão, a prescrição médica eletrónica da saúde e a tarifa social de energia.*

Contudo, na prática, verifica-se que obsta à regular tramitação dos procedimentos a dificuldade de os serviços públicos agirem concertadamente, com prejuízo para a eficácia, economicidade e celeridade administrativas.

Esta falha da atuação administrativa é sentida pelo cidadão com particular gravidade, pois que não só é contrária a um discurso normativo e organizacional recente como debilita a ideia de unidade da Administração Pública¹⁰.

Assim, quando o cidadão se depara com obstáculos originados pela deficiente articulação entre serviços públicos — pelas suas contradições, falta de concertação e diálogo — há uma menor tolerância para as incapacidades da Administração, frustradas que foram as expectativas por ela criadas, o que diminui a confiança nas entidades públicas.

Os vários serviços públicos têm ainda alguma dificuldade em compreender que, hoje em dia, e legitimamente, os utentes percecionam o Estado como um todo (e não como um conjunto de unidades que não comunicam entre si), e que, neste novo paradigma, se impõe atuar em conformidade, prevenindo e antecipando as necessidades dos cidadãos, na sua múltipla interação com a Administração.

Os **protocolos de cooperação institucional** são instrumentos habitualmente utilizados para coordenar a intervenção das entidades públicas; não obstante, e como se verá em seguida, este mecanismo nem sempre é suficiente para resolver as dificuldades de articulação entre os serviços do Estado.

¹⁰ Ideia presente no artigo 267.º, n.º 2, da CRP, e que decorre igualmente dos artigos 41.º e 103.º do CPA, do artigo 2.º, alínea f), do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, e do artigo 13.º da Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro.

2.1. Serviços que atuam em áreas diferentes

As dificuldades de articulação na relação entre serviços pertencentes a diferentes áreas foram evidentes; assim, chegou ao conhecimento da Provedora de Justiça a situação de uma vítima de violência doméstica que a Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV) sinalizou ao **Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU)** e à **Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG)**, face à existência, desde 2013, de um protocolo entre estas duas entidades para apoio à autonomização das vítimas de violência doméstica.

Para estas situações, tal protocolo incumbe o **IHRU** de disponibilizar fogos para arrendamento a baixo custo. Todavia, nada prevê sobre a comunicação entre as duas entidades (**IHRU** e **CIG**), nem sobre a prestação de informação às vítimas quanto à existência ou não de habitação. Assim, as destinatárias da iniciativa não podem seguir o procedimento, o que condiciona as suas opções e gera dúvidas quanto ao acompanhamento de que estarão a ser objeto.

Também neste âmbito pode assinalar-se a penalização dos cidadãos por atrasos imputáveis à falta de articulação da própria Administração Pública — por exemplo, devido a atraso do **Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT)** na emissão do certificado de matrícula, o herdeiro de um veículo automóvel ultrapassou o prazo legal para requerer ao **IRN** o registo sem pagamento de coima, pois que o ato dependia da apresentação daquele documento.

2.2. Serviços que atuam na mesma área

Mesmo quando os serviços pertencem à mesma área da Administração, ou até à mesma entidade, detetam-se vários exemplos de desarticulação.

Uma queixa recebida em 2022 dava conta da morosidade na decisão de uma reclamação graciosa relativa a Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS), pendente desde setembro de 2020. Apurou-se que a **Direção de Finanças de Vila Real** solicitara a colaboração da **Direção de Serviços do IRS**, mas que, apesar das insistências efetuadas, aguardava pela resposta há cerca de dois anos.

A Provedoria de Justiça tem também testemunhado dificuldades de diálogo profícuo — e, até, dificuldades de contacto — entre órgãos periféricos locais e regionais da **AT**¹¹, por um lado, e os serviços centrais da **AT**¹², por outro, com prejuízo para a celeridade e, eventualmente, para a qualidade das decisões tomadas.

¹¹ Serviços de finanças e direções de finanças, respetivamente.

¹² Em particular com algumas direções de serviços.

A má articulação entre serviços públicos é igualmente observável no âmbito das relações entre diversas entidades que atuam no domínio da segurança social, designadamente, o **Instituto da Segurança Social (ISS)**, o **Instituto de Informática (II)**, o **Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS)**, a **CGA** e o **Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP)**.

O **ISS** continua a proceder, em alguns casos, à compensação de dívida em simultâneo com a participação da mesma ao **IGFSS**, para cobrança coerciva. Por outro lado, ainda se verificam situações em que o **ISS**, para os mesmos efeitos, comunica ao **IGFSS** dívida inexistente, ou prescrita; há também atrasos reiterados na restituição de valores indevidamente pagos, em resultado da inexistência da dívida ou do incumprimento de prazos fixados no ordenamento jurídico para o efeito.

A falta de articulação motivou igualmente uma queixa quando o **ISS** suspendeu a atribuição de subsídio de desemprego com fundamento em frequência, pelo beneficiário, de ação de formação profissional *remunerada* do **CIG**. Apenas quando a Provedora de Justiça interveio no diálogo entre as duas entidades, e esclareceu que a ação de formação em causa não era remunerada, foi reposto o subsídio de desemprego.

2.3. Situações excecionais

A aplicação de medidas de carácter extraordinário também é suscetível de gerar problemas de articulação. Foi o caso do *estatuto de regularidade provisória*, que legitimou a permanência em território nacional de cidadãos estrangeiros com processos pendentes no **SEF**, aquando da declaração do estado de emergência¹³.

Vários serviços do Estado, interlocutores destes cidadãos estrangeiros, designadamente **unidades de saúde**, **IMT** e **ISS**, desconheciam o alcance do estatuto de regularidade provisória. Em consequência, muitos daqueles interessados viram ser-lhes recusada a atribuição de prestações (incluindo consultas, exames e medicamentos) a que tinham direito de modo gratuito, enquanto perdurasse o tratamento da sua situação pelo **SEF**¹⁴. Este é um exemplo revelador da deficiente articulação entre serviços perante situações excecionais, com grave prejuízo para pessoas que se encontram numa situação de vulnerabilidade.

Num contexto diferente, igualmente excepcional, foi recebida uma queixa relativa à falta de resposta a pedido de reparação dos prejuízos causados pela tempestade Leslie numa habitação

¹³ Artigo 16.º, n.º 8, do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 42-A/2022, de 30 de junho, e o Despacho n.º 3863-B/2020, de 27 de março, com sucessivas prorrogações.

¹⁴ Questão a tratar com mais pormenor *infra*, pp. 55, *Cidadãos Estrangeiros em Portugal*.

particular, em 2018. A **Câmara Municipal de Coimbra** recebeu o pedido, que encaminhou para a **Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR)**. Esta, por seu turno, informou que o **IHRU** seria a entidade competente para apreciar a pretensão. A queixosa dirigiu-se-nos em abril de 2021 e, quase cinco anos após a intempérie, ainda se aguarda a definição da entidade competente para a apreciação do pedido.

2.4. Protocolos entre entidades — dificuldades

Em determinadas situações, pese embora a existência de um protocolo de cooperação institucional em vigor, este não assegura a desejável articulação entre as entidades públicas envolvidas.

É disto exemplo a atribuição do apoio extraordinário aos artistas, autores, técnicos e outros profissionais da cultura para fazer face às dificuldades geradas pela pandemia de Covid-19¹⁵. Apesar da celebração de protocolo, este não permitiu resolver as dificuldades do **Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais (GEPAC)** do Ministério da Cultura na interpretação da informação enviada pela **AT** e pelo **ISS**. Estando em causa questões para as quais o **GEPAC** não estava apetrechado nem tecnicamente, nem em dimensão dos seus recursos humanos, tal veio a refletir-se na demora e dificuldade na apreciação das candidaturas.

No caso do **Apoio Extraordinário à Retoma Progressiva de Atividade** — atribuído a empresas em situação de crise motivada pela pandemia de Covid-19 — foi celebrado, com alguma demora, um protocolo de colaboração entre o **ISS** e a **AT**. Contudo, o protocolo não cobria adequadamente todas as situações, sobretudo as das empresas que reclamavam dos dados de faturação indicados pela **AT** ao **ISS**, dados que tinham fundamentado o indeferimento do pedido de apoio. Nesses casos, nenhum dos serviços assumiu a resposta às reclamações, permanecendo os pedidos de apoio mensal indeferidos.

Assinala-se ainda a deficiente e insuficiente articulação entre o **CNP** e a **CGA**, nomeadamente no âmbito da instrução dos processos de atribuição das pensões unificadas. Continuam a evidenciar-se problemas com a totalização de períodos contributivos, a aplicação da taxa de bonificação em ambas as parcelas que integram a pensão unificada e a comunicação das respetivas parcelas da pensão para cálculo final da mesma (com atrasos muito significativos, sobretudo, nas comunicações do **CNP/ISS** à **CGA**)¹⁶.

¹⁵ Sobre este apoio, ver *Relatório à Assembleia da República – 2021* (págs. 62-63), em https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relat2021%20_PJ_final.pdf.

¹⁶ A título exemplificativo, foram registadas as seguintes ocorrências concretas de atrasos do **CNP** na articulação com a **CGA** para efeito da atribuição da pensão unificada: pedido feito pela **CGA** em junho de 2020, que apenas veio a ter a resposta do **CNP** em fevereiro de 2023 (dois anos e meio depois); pedido formulado pela **CGA** em fevereiro de 2021, apenas respondido em dezembro de 2022 (quase dois anos de atraso); pedido efetuado pela **CGA** em novembro de 2020 e ainda sem resposta do **CNP** (mais de dois anos e meio de atraso).

3. COMUNICAÇÃO COM OS CIDADÃOS

A Administração Pública deve assegurar uma *comunicação eficaz e transparente e garantir a simplificação da linguagem administrativa de modo a facilitar o acesso aos serviços públicos* e a sua usabilidade. Quanto à redação de documentos, em especial os destinados aos cidadãos, estão consagrados princípios de *simplicidade, clareza e concisão*, e expressamente banidos os *termos técnicos, expressões reverenciais ou intimidatórias*¹⁷.

Para uma apreciação da qualidade da comunicação entre o Estado e os cidadãos, é relevante distinguir entre a comunicação destinada ao público em geral e a comunicação individualmente dirigida. A atividade da Provedoria de Justiça tem permitido identificar problemas nestes dois tipos de comunicação, tanto na divulgação de informação, como no decurso dos procedimentos, e bem assim, na notificação das decisões.

Ora, por um lado, uma deficitária comunicação da Administração Pública não só dificulta — e por vezes inviabiliza — a participação dos cidadãos nos procedimentos que lhes dizem respeito e naqueles em que têm interesse, como gera erros, dúvidas quanto à forma de agir e quanto às regras vigentes, dificuldades de compreensão, interpretação e aceitação das comunicações, e gastos acrescidos de tempo. Ao impedir os destinatários de conhecer o percurso lógico que conduziu à decisão que lhes é dirigida, ou seja, com rigor, a fundamentação dos atos que os afetam, ficam também prejudicadas as garantias de defesa dos administrados.

Por outro lado, uma comunicação deficitária contribui para o entorpecimento e morosidade dos procedimentos administrativos. Quando a Administração não se explica, ou não o faz adequadamente, leva os cidadãos a dirigir-lhe sucessivos pedidos de esclarecimento, com reflexos nocivos na celeridade e simplificação da atuação administrativa.

Observa-se que as falhas de comunicação resultam, por vezes, da forma como a mensagem é transmitida — com recurso a linguagem intrincada, protocolar e desadequada aos destinatários. Ainda assim, também se assinala como causa do problema em análise a excessiva densidade técnica de algumas matérias e a complexidade do sistema jurídico, que representam dificuldades adicionais tanto para a prestação de informações e sua atualização, quanto para a fundamentação das decisões.

¹⁷ Artigos 2.º, alíneas c) e g), 16.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril. Na CRP estabelece-se o dever de *fundamentação acessível* dos atos que afetem direitos ou interesses legalmente protegidos (artigo 268.º, n.º 3).

3.1. Comunicação destinada ao público em geral

Esta forma de comunicação da Administração Pública reveste-se de um impacto significativo, considerado o número muito elevado de destinatários que poderá alcançar. Faculta informações de carácter geral, que exigem rigor e segurança: a menção dos meios e requisitos para aceder a determinado serviço ou prestação; a indexação de documentos a entregar; a indicação de prazos e outras regras dos mais diversos regimes que o cidadão possa precisar de conhecer, ou disponibilização de moradas, horários e contactos digitais dos serviços. Nesta sede, o efeito negativo de incorreções, da desatualização ou da omissão de informações relevantes é potenciado na proporção da abrangência deste tipo de comunicação.

Está aqui em causa comunicação que é hoje efetuada, maioritariamente, através de meios digitais¹⁸.



Através da Linha do Cidadão Idoso chegam, porém, à Provedoria de Justiça numerosos relatos quanto às dificuldades dos cidadãos mais idosos no acesso a informação pelos meios digitais, o que obstaculiza o contacto com vários serviços públicos essenciais para a população referida (SNS, Segurança Social, AT, IMT, lojas do cidadão). O telefone continua a ser o meio mais utilizado por estes cidadãos.

Alguma informação continua presente em suportes físicos (cartazes, folhetos informativos, avisos) em espaços de atendimento. É muitas vezes o que sucede quanto à informação de contacto dos serviços (endereço físico e *online*, endereço de correio eletrónico, contacto telefónico, horário de funcionamento, etc.), nem sempre, no entanto, harmonizada e coerente com a que consta dos meios digitais, o que, em si, constitui também um problema de comunicação, ao colocar o cidadão perante a dúvida sobre qual a informação fidedigna e atualizada.

De entre as queixas tratadas selecionam-se alguns exemplos de dificuldades na comunicação dirigida ao público em geral, com finalidade informativa e de divulgação.

É o caso do simulador de pensões disponível na página de Internet da **CGA**, que está desatualizado por referência ao limite mínimo de idade fixado legalmente para a aposentação antecipada. Ao não ter sido corrigida a informação relevante, e mantendo-se o simulador em funcionamento, os resultados das simulações não são fiáveis, induzindo em erro os cidadãos.

¹⁸ Todos os serviços e organismos da Administração Pública devem disponibilizar aos cidadãos e aos agentes económicos portais e/ou sítios na Internet; estes devem ser concebidos e atualizados de modo a observar as melhores práticas em matéria de acessibilidade e usabilidade. A informação, devidamente organizada, deve ser atualizada com frequência, de modo a não defraudar as expectativas dos cidadãos e dos agentes económicos (artigo 47.º, n. os 1, 2 e 3 do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril).

Informação imprecisa foi detetada no Portal de Serviços Públicos da **Agência para a Modernização Administrativa (AMA)**, a propósito da possibilidade de manutenção de trabalho por conta de outrem após a reforma e respetivas condições¹⁹.

Por sua vez, na página eletrónica da **Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM)** mencionava-se que a lei não atribui competências à entidade reguladora para resolver problemas entre utilizadores de serviços e operadores, contrariando o disposto — precisamente quanto às atribuições das entidades reguladoras — no regime legal do livro de reclamações²⁰. Esta discrepância de informações origina, inclusivamente, dúvidas dos cidadãos sobre a utilidade do livro de reclamações.

Foram ainda identificadas situações de *opacidade* sobre regras e procedimentos aplicáveis ao exercício de direitos.

A propósito da cobrança do Imposto sobre Valor Acrescentado (**IVA**) nas remessas extracomunitárias de baixo valor entre particulares, verificou-se que a página eletrónica dos **CTT – Correios de Portugal, S.A. (CTT)** não disponibilizava, de forma acessível e clara, informação elucidativa sobre a matéria²¹.

No domínio da saúde, foi sugerido pela Provedora de Justiça ao **Instituto de Proteção e Assistência na Doença (ADSE)** o reforço da informação pública sobre os médicos abrangidos pelas convenções celebradas com cada unidade de saúde.

No campo da educação, também a falta de divulgação pública dos documentos necessários para os alunos com necessidades de saúde especiais beneficiarem de prioridade na matrícula suscitou uma intervenção junto da **Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE)**.

No mesmo patamar de reforço da divulgação de informação administrativa tanto pela utilização dos canais próprios, de forma proativa e fidedigna, quanto pela melhoria da comunicação com os interessados, foi alertado o **SEF** para a necessidade de utilizar a sua página oficial para a divulgação de avisos, designadamente de abertura de vagas. Por razões de fiabilidade e completude, os cidadãos têm de ter a garantia de que toda a informação relevante constará sempre no sítio institucional, sem prejuízo do recurso às redes sociais, quando assim for entendido. De facto, constatou-se a prática incorreta, pelo **SEF**, de divulgação de alguma informação relevante *apenas* pelas redes sociais (designadamente, através do *Facebook e Twitter*), omitida, por conseguinte, no sítio institucional.

¹⁹ Consulta possível em <https://www.provedor-jus.pt/portal-de-servicos-publicos-provedora-congratula-se-com-rapida-correcao-de-informacao-sobre-acumulacao-de-reforma-e-trabalho-por-conta-de-outrem/>

²⁰ Artigo 6.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro.

²¹ Recomendação n.º 2/A/2022, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/recomendacao-2-a-2022/>

Por fim, deixa-se um exemplo que permite alertar para a responsabilidade que decorre das opções de comunicação da Administração Pública. De facto, a par de acessível, completa, atual e rigorosa, a comunicação deve ser leal. Assim, quando os serviços públicos utilizam meios proativos e inovadores de elucidação dos cidadãos, é criada uma expectativa de que essa forma de comunicação se mantenha, emergindo uma responsabilidade de continuidade que proteja a boa fé dos particulares.

Numa prática que a própria entidade classificava de *cortesia*, a **Empresa de Mobilidade e Estaciona-mento de Lisboa (EMEL)** enviava para a morada dos utentes um postal de alerta para a necessidade de renovação do dístico de residente. Esta prática foi abandonada e, para o mesmo fim, a empresa começou a enviar um *SMS* e/ou mensagem de correio eletrónico. Mas essa notificação era feita apenas aos clientes que já tinham disponibilizado, a título facultativo, tal modo de contacto; quando os contactos não constavam do sistema, nada era feito. Acresce que nenhuma informação foi dada quanto à cessação dos *avisos de cortesia*, ou à necessidade de indicar contacto telefónico ou de correio eletrónico para continuar a receber o pré-aviso.

Na análise do caso, entendeu a Provedora de Justiça que não se podia desconsiderar a legítima expectativa e confiança gerada nos utentes de que seriam alertados da caducidade dos títulos pela mesma via utilizada durante anos.

3.2. Comunicação individualmente dirigida

Os problemas que de seguida se apresentam foram selecionados, pela sua frequência e gravidade, no universo da comunicação direta estabelecida entre a Administração Pública e cada cidadão ou entidade.

a) Utilização de linguagem hermética

De entre as queixas acerca de comunicações recebidas pelos cidadãos, destaca-se a utilização de linguagem hermética. Para além do problema imediato da incompreensão da mensagem ou do procedimento, gera-se também desconfiança relativamente às decisões comunicadas ou às informações prestadas.

É disto exemplo a comunicação do cálculo das pensões de velhice e de invalidez, e em especial das pensões unificadas, e a aplicação dos fatores de redução, de sustentabilidade e de bonificação. Embora sejam apresentados os cálculos técnicos detalhados que baseiam o valor de pensão comunicado, o teor e forma de comunicação não são adequados aos destinatários, pois que tais cálculos — essenciais

à fundamentação da decisão — não são acompanhados da necessária explicação que permita torná-los compreensíveis. Em consequência, os interessados ficam impedidos de avaliar de forma efetiva a correção do montante das pensões atribuídas.

O mesmo se verifica com o modelo utilizado pela **AT** para dar a conhecer aos contribuintes a forma como é apurado o imposto sobre o rendimento que devem pagar, ou o reembolso que lhes é devido — cumprindo-se embora, também aqui, a indicação dos pressupostos técnicos convocados, tal tecnicidade não é acompanhada de um discurso adequado, que permita a sua descodificação pelo cidadão comum.

b) Recurso a minutas desadequadas

Os problemas de comunicação decorrem também, com expressão, do uso de modelos pré-elaborados, quer para transmitir informações, quer para comunicar decisões.

O crescente recurso a tais modelos ou minutas, cuja criação e utilização é facilitada pelos meios informáticos, apresenta claras vantagens de celeridade, simplificação, uniformização e, mesmo, de prevenção de erros e omissões na comunicação. Todavia, a utilização de comunicações pré-minutadas exige especial cuidado, nem sempre observado, na sua conceção, na garantia da possibilidade de adaptação a cada realidade, bem como na respetiva revisão e atualização, sob pena de se tornarem meios desadequados a transmitir informações aos cidadãos.

Entre as minutas analisadas no âmbito das queixas, casos existem em que as motivações das decisões se apresentam enunciadas de forma abstrata, muitas vezes com a mera reprodução da formulação legal de condições ou requisitos, e com omissão das razões que, em concreto, ditaram a decisão, incumprindo o dever de fundamentação²² e prejudicando o direito de impugnação dos particulares afetados.

É o que se verifica em alguns **autos de contraordenação rodoviária**, elaborados com base em textos previamente preparados e aos quais apenas se acrescentam escassas informações para individualizar a notificação, como o dia, hora e o local da infração. A insuficiente explanação da situação não permite que o destinatário saiba, verdadeiramente, que prática lhe é imputada. E, sendo assim, não se pode defender adequadamente.

²² A fundamentação deve ser expressa através de **sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito** da decisão, equivalendo à sua falta a adoção de fundamentos que, por **obscuridade, contradição ou insuficiência**, não esclareçam concretamente a motivação do ato (artigo 153.º do CPA). Quando afetem direitos ou interesses legalmente protegidos, os atos administrativos carecem de fundamentação **expressa e acessível** (artigo 268.º, n.º 3, da CRP).

Veja-se também o modelo de comunicação utilizado pelo **Banco de Portugal** para responder às reclamações que os clientes bancários lhe dirigem. As minutas-tipo, com esclarecimentos genéricos e sumários, contêm pouca ou nula informação sobre o objeto efetivo da reclamação.

Assim sucede, igualmente, nas notificações de indeferimento ou deferimento parcial enviadas pelo **Fundo de Garantia Salarial**, que lançam mão de um elenco predefinido de fundamentos abstratos, sem qualquer explicação adicional²³. Uma vez que os pedidos abrangem créditos de natureza e data de vencimento diferentes, os interessados não conseguem identificar, em concreto, que créditos foram, ou não, atendidos.

A necessidade de o raciocínio valorativo da entidade decisória se encontrar explanado com suficiente densidade, concretização e clareza para ser inteligível, foi também transmitida à **ADSE**, a propósito das respostas-padrão para indeferimento de reembolso de despesas no âmbito do regime livre²⁴, e à **Entidade Reguladora da Saúde (ERS)**, a respeito das comunicações de arquivamento de queixas²⁵.

Diversa das que acabam de se referir é a situação em que os serviços recorrem a modelos com informação não aplicável a todas as situações em que são utilizados. É o que ocorre, por exemplo, na minuta de notificação das decisões finais dos procedimentos de certificação de doença profissional do **DPRP**, que apresenta apenas uma referência ao prazo de três meses de impugnação contenciosa, prazo não aplicável a todas as situações e que, assim, induz em erro os destinatários.

c) Informações incorretas e omissão de informação relevante

A comunicação é ainda claramente deficitária quando se disponibilizam informações incorretas ou quando se omite informação relevante.

Detetou-se informação incorreta, por exemplo, em respostas quanto às condições de pagamento faseado de **dívidas à Segurança Social**. Num dos casos analisados, o queixoso tinha um plano de 25 prestações e pediu o aumento deste número, para maior facilidade de pagamento. Foi informado pela **SPE** respetiva de que o seu plano já teria o número máximo de prestações. Analisada a questão, concluiu-se que, atento o valor da dívida, a lei admitia um máximo de 60 prestações, muito para além das 25 que a **SPE** indicara ser o máximo possível.

²³ Tais como: *Parte dos créditos requeridos encontra-se vencida em data anterior ao período de referência; os créditos requeridos ultrapassam o plafond legal ou a indemnização foi recalculada por força dos dispositivos legais vigentes.*

²⁴ As minutas de ofício de indeferimento da ADSE têm, em regra, a seguinte formulação: *Informa-se que a(s) despesa(s) apresentada(s) não se enquadra(m) no âmbito das Tabelas de Cuidados de Saúde do Regime Livre, publicadas no D.R. n.º 103, II Série, de 3/05/04 (Despacho n.º 8738/04), pelo que não haverá lugar à atribuição de reembolso.*

²⁵ Os ofícios de arquivamento da ERS costumam, entre outras formulações, justificar a decisão negativa desta forma: *A nossa análise desta situação concreta, com base na exposição de V.º Ex.º e na informação remetida pelo prestador, levou-nos a concluir que não existe matéria que fundamente a adoção, da nossa parte, de outras diligências no âmbito do processo de reclamação.*

Outro caso de disponibilização de dados errôneos foi revelado por queixa de um cidadão que, tendo solicitado esclarecimentos através da plataforma **e-balcão**, foi informado pela **AT** de que "(...) Apenas a categoria A (trabalho dependente) e H (pensões) presume um mínimo de existência a partir do qual existe valor a pagar. Não existindo [tal mínimo de existência] na categoria F (prediais) e B (trabalho independente)."

A informação é incorreta quanto aos rendimentos de trabalho independente, dado que o princípio do mínimo de existência aplica-se, em determinadas condições, a esta categoria de rendimentos.

Comunicação ambígua ou imprecisa foi ainda transmitida pelo **ISS** a um seu beneficiário, criando-lhe a convicção de que estava a ser deferida a prorrogação extraordinária do subsídio de desemprego (no âmbito das medidas da pandemia de Covid-19), e não o subsídio social de desemprego subsequente, o que veio a determinar a diminuição do tempo de proteção social de que o cidadão poderia beneficiar.

Quanto a omissões, designadamente de informações essenciais para o exercício de direitos, indica-se a comunicação do **CNP** relativa a indeferimento de pensão de velhice por não se verificar o prazo mínimo de garantia, sem elucidar o interessado sobre a possibilidade de requerer pensão de invalidez, pensão social de velhice ou a restituição das contribuições pagas.

Veja-se também o exemplo das comunicações enviadas pelo **DPRP** a trabalhador afetado por doença profissional geradora de incapacidade permanente absoluta para o trabalho habitual, para efeitos de início de pagamento de pensão. O formulário a preencher pela entidade empregadora para demonstrar a cessação de exposição ao risco mostrava-se desprovido de informação prévia relevante²⁶, com prejuízo da celeridade do procedimento e, por conseguinte, diferindo a data de início do pagamento da pensão.

Igualmente impressivas são as reclamações relativas aos conselhos de deontologia da **Ordem dos Advogados**, relatando que, mesmo decorridos meses sobre apresentação da denúncia, os cidadãos não obtêm qualquer informação sobre a receção da exposição submetida.

Não raras vezes, a atuação da Administração Pública padece de vários vícios de comunicação simultâneos, como se pôde observar nas queixas apresentadas pelos candidatos da 2.^a fase do *Programa de Apoio a Edifícios Mais Sustentáveis* (PAES).

²⁶ Os formulários continham um espaço em aberto para indicação da *data* e da *causa de afastamento do risco*, sem outros esclarecimentos; apenas quando as entidades empregadoras declaravam que o trabalhador não estava a trabalhar e que não dispunham de outro posto de trabalho isento do aludido risco, o DPRP requeria provas adicionais da impossibilidade de reabilitação do trabalhador, indicação que poderia constar logo no texto inicial; a situação foi corrigida pela intervenção da Provedora de Justiça.

Os canais de comunicação entre o **Fundo Ambiental** e os candidatos reconduziam-se a uma única linha de apoio, reiteradamente inacessível, atendendo ao afluxo de solicitações. Para além desta imediata dificuldade no acesso à informação, foi possível constatar que a linha não estava dotada da competência técnica necessária para dar resposta às questões colocadas. A estes problemas acrescia a deficiente fundamentação das decisões de indeferimento das candidaturas, com mera remissão para o regulamento do programa e para orientações técnicas, com o envio de respostas-tipo cujo sentido era inalcançável pelos candidatos.



TEMAS ANALISADOS |

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

TEMAS ANALISADOS |

1. AMBIENTE E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

1.1. Avaliação de impacto ambiental

No ano de 2022, a maioria das exposições dirigidas por cidadãos e associações à Provedora de Justiça em matéria de avaliação de impacto ambiental respeita a dificuldades no *acesso à informação* na posse das autoridades públicas e à insuficiência da *participação pública*. Foi, designadamente, o caso das queixas recebidas quanto à construção da linha circular do Metropolitano de Lisboa.

A este propósito, a Provedora de Justiça defendeu junto das autoridades públicas que a definição de uma fase de consulta pública não esgota nem consome o exercício do direito de acesso à informação ambiental.

Também a complexidade do quadro normativo aplicável em sede de avaliação de impacto ambiental (AIA)²⁷ motivou a apresentação de queixas. Foi possível constatar que o domínio do regime legal aplicável oferece substanciais dificuldades, quer para os cidadãos interessados quer para os próprios serviços públicos competentes na matéria. Esta circunstância ficou especialmente patente em queixa relativa a um depósito de resíduos no *Perímetro Florestal das Dunas de Ovar*: apesar de se ter dirigido a quatro entidades públicas diferentes, o queixoso não tinha logrado ser esclarecido sobre qual delas era competente para fiscalizar o depósito.

²⁷ As regras sobre o acesso à informação dos procedimentos de AIA constam, desde logo, do regime jurídico da avaliação de impacto ambiental (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro), da Convenção de Aarhus (Acordo ambiental multilateral sob os auspícios da Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa (UNECE)) e do regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos (aprovado pela Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto).

1.2. Eficiência energética

Durante o ano de 2022, a Provedora de Justiça foi especialmente convocada para a questão da *eficiência energética em edifícios* por força do elevado número de queixas recebidas acerca do **Programa de Apoio a Edifícios Mais Sustentáveis (PAES)**, que integra a dimensão estratégica «transição climática» do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

Alguns dos problemas denunciados pelos candidatos assumiam natureza técnica e prática, sendo exemplo as anomalias informáticas registadas na plataforma de submissão das candidaturas ou a impossibilidade de obtenção de esclarecimentos junto da linha de apoio. Outros problemas revestiam natureza procedimental, como foi o caso das notificações para aperfeiçoamento das candidaturas que não deixavam claras as deficiências a suprir, ou a insuficiente fundamentação das decisões tomadas, com mera remissão para as normas regulamentares aplicáveis e sem indicação das falhas detetadas na candidatura.

Todas estas questões foram expostas em ofício dirigido ao **Secretário de Estado do Ambiente e da Energia**²⁸ no qual também foram apresentadas várias sugestões a ponderar em eventual programa sucedâneo do PAES, ou em novo período de aceitação de candidaturas a este mesmo Programa. Tendo sido encaminhada a questão para o **Gabinete do Ministro do Ambiente e da Ação Climática**, até ao momento não foi obtida resposta conclusiva.

Atentas as responsabilidades cometidas aos serviços do **Fundo Ambiental** no que toca ao apoio às políticas ambientais e de ação climática e ao facto de tais serviços terem a seu cargo o financiamento de inúmeras entidades, atividades ou projetos nesta área, a Provedora de Justiça continua a acompanhar a sua ação, de forma atenta.

1.3. Mobilidade sustentável

No âmbito da mobilidade sustentável, destacam-se as queixas recebidas relativamente ao *incentivo pela introdução no consumo de veículos de emissões nulas* relativo ao ano de 2022 (VEN 2022), apoio que abrange veículos elétricos ligeiros de passageiros e de mercadorias, bicicletas, motociclos e ciclomotores, entre outros dispositivos de mobilidade pessoal.

²⁸ Disponível em <https://www.provedor-jus.pt/edificios-mais-sustentaveis-provedora-sugere-alteracoes-ao-programa-de-apoio/>

As exposições dirigidas à Provedora de Justiça contestaram a morosidade no pagamento do apoio, as dificuldades na submissão das certidões comprovativas da inexistência de dívidas à **AT** e à Segurança Social — requisito essencial ao pagamento do incentivo — e a estagnação das candidaturas na plataforma digital no estado "por validar", sem que fossem respondidos os pedidos dirigidos pelos candidatos ao **Fundo Ambiental** sobre a sua situação.

Após intervenção junto do Fundo Ambiental, foi possível apurar que algumas das candidaturas inicialmente excluídas cumpriam, afinal, os critérios de elegibilidade, devendo-se a sua inicial exclusão não a razões substantivas, mas a erros de preenchimento e dúvidas decorrentes da própria configuração da plataforma. Uma vez validadas as candidaturas ou supridas as falhas, a Provedoria de Justiça foi informada de que o respetivo pagamento aguardava pela alocação da necessária dotação financeira em sede orçamental, concretizada no primeiro trimestre de 2023²⁹.

1.4. Exposição a amianto

Pese embora a proibição de utilização de todos os tipos de fibras de amianto tenha entrado em vigor em Portugal em 2005³⁰, em 2022 ainda subsistem problemas relacionados com a exposição ao amianto.

O facto de, em muitas situações, as autoridades optarem atualmente pela *não remoção* deste material — por considerarem que o risco de libertação de fibras está acautelado enquanto ocorrer manutenção adequada dos materiais³¹ — faz prever que futuramente continuem a ser recebidas queixas sobre os riscos decorrentes da presença de amianto, designadamente, sobre as condições dos materiais, a eventual necessidade da sua remoção e o destino dos resíduos.

De todo o modo, a intervenção da Provedora de Justiça tem vindo a ser solicitada, nos últimos anos, a respeito da presença de amianto tanto em edifícios públicos, como em edifícios habitacionais e em complexos industriais, em utilização ou já desativados. Na sequência de diligências realizadas junto do Governo, foi prevista a remoção e a substituição de todas as estruturas com amianto existentes nos estabelecimentos escolares da rede pública³². Em 2022, este plano encontrava-se ainda em execução.

²⁹ Despacho n.º 3355-A/2023, de 14 de março, do Ministro do Ambiente e da Ação Climática, que aprovou o orçamento do Fundo Ambiental para o ano de 2023.

³⁰ Decreto-Lei n.º 101/2005, de 23 de junho.

³¹ Por norma a presença de amianto em materiais de construção representa um baixo risco para a saúde, se o material estiver em bom estado de conservação, não for friável e não estiver sujeito a agressões diretas. Qualquer atividade que implique a quebra da integridade do material aumenta substancialmente o risco de libertação de fibras para o ar. Esta informação é disponibilizada pela Direção-Geral da Saúde em <https://www.dgs.pt/pagina.aspx?%20f=1&lws=1&mcna=0&inc=&mid=5005&codigoms=0&codigono=683368347951AAAAAAAAAAAA>

³² Através do Despacho n.º 6573-A/2020, de 23 de junho.

1.5. Ruído

No que respeita aos conflitos com base nas emissões de ruído, a Provedora de Justiça continuou a promover o direito ao descanso dos cidadãos e a sua compatibilização com o desenvolvimento de atividades económicas, culturais e de lazer, em resposta às muitas queixas que sobre esta matéria lhe são dirigidas.

No caso de atividades comerciais ou industriais que não carecem de autorização administrativa, é possível, por vezes, resolver os problemas por via dos requisitos urbanísticos aplicáveis; a violação destes pode ser suficiente para dirimir ou encaminhar as questões. Foi o que sucedeu quanto a denúncia relativa ao exercício de uma atividade comercial que implicava cargas e descargas de bens alimentares, em desacordo com o fim permitido para o edifício. A intervenção da Provedora de Justiça levou à instauração de procedimento sancionatório e à intervenção fiscalizadora da Guarda Nacional Republicana (GNR).

No caso das atividades regularmente autorizadas, estão previstos mecanismos para compatibilizar o desenvolvimento de atividades económicas, sociais e culturais com o direito à saúde e à qualidade de vida, designadamente a realização de obras de isolamento acústico nos estabelecimentos ou a limitação dos horários de funcionamento.

Todavia, tem vindo a verificar-se a fraca recetividade das entidades competentes — em geral, as câmaras municipais — para a imposição destas medidas.

No que respeita às licenças especiais de ruído, que autorizam a realização excecional de atividades ruidosas temporárias³³, a Provedora de Justiça continuou a alertar as câmaras municipais para a importância de rigor na emissão das licenças, das quais constem expressa e claramente as condições da sua atribuição: localização exata ou percurso definido para o exercício da atividade, datas do seu início e termo, horário e razões que justificam a realização da mesma naquele local e hora, e também, de forma especial, medidas de prevenção e de redução do ruído.

É esta exigência que, observando-se o princípio da proporcionalidade, permite a compatibilização em concreto dos direitos em conflito, bem como a *efetiva* fiscalização do evento pelas autoridades competentes³⁴.

³³ Artigos 14.º e 15.º do Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de janeiro, que aprovou o Regulamento Geral do Ruído.

³⁴ Neste âmbito, uma das situações mais persistentes diz respeito aos eventos licenciados pela Câmara Municipal de Cascais no espaço da Feira de Artesanato do Estoril (FIARTIL): a primeira exposição dirigida à Provedoria de Justiça remonta a 1998 e, em 2022, continuaram a ser recebidas queixas sobre o assunto.

2. CIDADANIA

2.1. Cartão de cidadão

A Provedora de Justiça assinala com apreensão a demora na regulamentação dos termos em que os *cidadãos nacionais sem endereço postal físico* podem indicar, para a atribuição do cartão de cidadão, endereço correspondente aos locais e meios alternativos consagrados na lei.

Recorde-se que, desde 2017, tem sido acompanhado o processo de redefinição do conceito de morada para estes efeitos; a alteração legislativa de 2021³⁵ permitiu que a falta de residência fixa deixasse de ser um obstáculo à obtenção do documento, o que se aplica, desde logo, aos cidadãos sem-abrigo e às comunidades nómadas. Sucede que, não obstante a consagração de meios alternativos para que os cidadãos nacionais sem endereço postal físico possam indicar a morada pressuposta para a atribuição daquele documento, o direito permanece por operacionalizar.

Visando a concretização regulamentar, a Provedora de Justiça diligenciou em 2022 junto da **Secretária de Estado da Igualdade e Migrações**, tendo sido informada de que "a referida regulamentação, que envolve várias áreas governativas, se encontra em preparação, prevendo-se para breve a sua publicação" — o que, contudo, ainda se aguarda.

Cabe aqui ponderar se o manifesto atraso da regulamentação não estará relacionado com a dificuldade de compatibilização das exigências de certeza e segurança — que não podem deixar de estar associadas à emissão e utilização do cartão de cidadão — com a abertura do legislador, que definiu um leque alargado de locais e meios alternativos que podem ser indicados como morada: serviço territorialmente competente da segurança social; câmara municipal; associação ou entidade da sociedade civil sem fins lucrativos; endereço de um apartado ou um número de telefone ou endereço de correio eletrónico, caso as restantes alternativas se mostrem inviáveis.

De todo o modo, na ausência da necessária regulamentação, mantém-se o interesse no acompanhamento desta matéria, com importante reflexo no exercício dos direitos e deveres inerentes a uma cidadania plena.

³⁵ V. artigo 13.º, n.º 6, da Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 61/2021, de 19 de agosto.

2.2. Exercício do direito de voto

No início de 2022, com a eleição para a Assembleia da República realizada em 30 de janeiro, fechou-se o ciclo de atos eleitorais realizados em contexto especialmente agravado, devido à pandemia da doença Covid-19, o que justificou a adaptação do enquadramento jurídico-normativo aplicável, de modo a assegurar os procedimentos adequados à sua concretização em condições de segurança sanitária.

Designadamente, foi necessário fazer face à impossibilidade de alguns cidadãos eleitores se deslocarem às mesas de voto, estabelecendo-se soluções para minimizar ou ajustar o impacto das restrições vigentes, em sede de liberdade de circulação³⁶. Nos relatórios anteriores deu-se já conta das dificuldades específicas com que os eleitores se confrontaram no exercício do seu direito ao voto nesse quadro extraordinário³⁷.

É possível agora avaliar o modo como a realização de eleições em contexto pandémico permitiu exponenciar o exercício do voto através das modalidades alternativas já contempladas na legislação eleitoral, e que dispensam a deslocação às assembleias de voto no próprio dia do ato eleitoral. Tal circunstância voltou a colocar em destaque outros aspetos da flexibilidade no exercício do direito de voto, objeto de queixa à Provedoria, nomeadamente por parte de cidadãos nacionais recenseados no estrangeiro. Assim, motivou a apresentação de várias queixas o facto de não se encontrar disponível para os emigrantes o acesso ao voto antecipado quando tenham de se ausentar — ainda que para o território nacional — do país de acolhimento no qual estão recenseados.

Tal assinala-se como contraditório não só com o facto de estar garantido o exercício do voto antecipado no estrangeiro para eleitores recenseados em território nacional, como também com as sucessivas alterações às leis eleitorais que vêm denotando a adaptação gradual dos mecanismos de facilitação do voto. Em 2022, na linha de anteriores posições da Provedoria de Justiça³⁸, foi reforçada a ideia de que é essencial ao aprofundamento da participação cívica dos eleitores o alargamento das situações que possibilitem, por exemplo, o exercício do direito de voto de forma antecipada e/ou em mobilidade, em condições que garantam o respeito pelo Estado de direito democrático, atendendo quer à crescente mobilidade das pessoas quer à desmaterialização dos procedimentos da Administração Pública.

³⁶ Veja-se a Lei Orgânica n.º 3/2020, de 11 de novembro, que estabeleceu o regime excecional e temporário de exercício de direito de voto antecipado para os eleitores em confinamento obrigatório, no âmbito da pandemia da doença Covid-19, quanto aos atos eleitorais e referendários de 2021, alterada pelas Leis Orgânicas n.ºs 1/2021, de 4 de junho, e 4/2021, de 30 de novembro. Este último diploma prorrogou, para o ano de 2022, o regime excecional e temporário do exercício de direito de voto antecipado para os eleitores em confinamento obrigatório e para os eleitores residentes em estruturas residenciais e estruturas similares. Por seu turno, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 5-A/2022, de 20 de janeiro, foi permitida exceção à medida de confinamento obrigatório, autorizando a deslocação dos eleitores a tal sujeitos, estritamente para efeitos do exercício do direito de voto na eleição da Assembleia da República do dia 30 de janeiro de 2022.

³⁷ V. *Relatório à Assembleia da República – 2020* (p. 149), em https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relat2020%20_Relatorio.pdf e *Relatório à Assembleia da República – 2021* (p. 136.), em https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relat2021%20_PJ_final.pdf.

³⁸ Veja-se, por último, a Recomendação n.º 2/B/2018, de 3 de maio, (disponível em https://www.provedor-jus.pt/documentos/Rec_2B2018.pdf) dirigida ao Parlamento, quanto à adoção das medidas adequadas a promover a mais ampla participação do universo eleitoral integrado pelos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, no exercício daquele que é um direito fundamental de participação política, com forte relevância no sentimento de pertença e proximidade à comunidade nacional. Entre as preocupações aí assinaladas, atenta a dispersão do direito eleitoral por um conjunto de diplomas e legislação complementar, sobressai ainda a desejável uniformização ou sistematização progressiva das matérias objeto da legislação relativa aos atos eleitorais e aos atos referendários.

3. ECONOMIA E CONSUMO

3.1. Agricultura

Em 2022, a Provedora de Justiça foi chamada a pronunciar-se sobre a atuação do **Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP)** na gestão de apoios financeiros destinados à agricultura, tendo sido possível detetar quer problemas de ordem técnica quer questões de correção das decisões tomadas.

Quanto ao primeiro tipo, refere-se queixa relativa ao apoio de projeto ao abrigo do *Regime de Apoio à Reestruturação e Reconversão da Vinha (VITIS)*. A instrução promovida junto do IFAP teve como objeto decisão que concluiu pela *inexistência de área mínima* — irregularidade detetada na sequência de uma ação de controlo da área de vinha plantada.

A existência de medições pelo IFAP, pela Direção Regional de Agricultura e Pescas do Norte e por perito nomeado pelo interessado, com resultados divergentes entre si, levou a Provedora de Justiça a pugnar junto do IFAP pela repetição de vistoria à exploração. Esta diligência permitiu concluir pelo direito do beneficiário ao recebimento da ajuda requerida.

Quanto ao segundo grupo, destaca-se queixa em que foi contestada decisão do IFAP de solicitar a restituição de ajuda financeira concedida ao abrigo do *Programa de Desenvolvimento Rural (PDR 2020)*, com fundamento no facto de o requerente não ter desenvolvido qualquer atividade no local com vista a cumprir o objetivo do apoio, ou seja, restabelecer o potencial produtivo de explorações agrícolas afetadas por catástrofes naturais.

Dadas as circunstâncias deste projeto e a não imputabilidade ao beneficiário de atrasos verificados pela ocorrência de sucessivas catástrofes naturais, a intervenção da Provedora de Justiça consubstanciou-se na proposta de reponderação equitativa das justificações apresentadas pelo beneficiário. Reanalisada a situação, o IFAP arquivou o processo de recuperação de verbas instaurado.

3.2. Tarifas sociais

Tal como assinalado em anos anteriores, a maioria das queixas recebidas no domínio da tarifa social de energia elétrica e de gás natural — um desconto aplicado nos preços de acesso a serviços essenciais para os clientes finais economicamente vulneráveis — é relativa à atuação da **Direção-**

-Geral de Energia e Geologia, sendo motivada pela demora excessiva na atribuição desse benefício ou pela cessação injustificada da sua aplicação. Em 2022, estas ocorrências ganharam especial relevo já que, para delimitar os beneficiários de alguns dos apoios extraordinários aprovados para mitigar os efeitos da inflação, foi utilizada a categoria das famílias que usufruem da tarifa social de energia elétrica.

Em anos anteriores já tinha sido chamada a atenção do Governo para a necessidade de implementação de uma funcionalidade no sistema de informação da tarifa social que resolva os atrasos decorrentes da existência de informações divergentes no mecanismo de reconhecimento automático. Tal funcionalidade continua por criar.

Ainda no ano de 2022, voltou a ser suscitada a questão de o regime da tarifa social da energia elétrica apenas considerar como clientes finais economicamente vulneráveis, no universo dos desempregados, aqueles que são beneficiários de prestações de desemprego. Isto, apesar de a Lei do Orçamento do Estado para 2020³⁹ ter previsto o alargamento das condições de acesso à tarifa social da energia elétrica e do gás natural a *todas* as situações, ou seja, mesmo àquelas pessoas desempregadas que não recebam qualquer prestação.

A situação dos cidadãos desempregados que, ainda assim, não se mostram elegíveis para a atribuição de qualquer apoio social continua a ser acompanhada pela Provedora de Justiça, que já anteriormente transmitiu ao Governo a sua preocupação⁴⁰.

3.3. Transporte aéreo

Durante o ano de 2022 foram ainda significativas as queixas dirigidas à Provedora de Justiça a respeito da morosidade e/ou recusa do reembolso das viagens canceladas por causa da pandemia de Covid-19.

A este respeito apurou-se que a informação constante da página de internet da **TAP** era suscetível de induzir em erro os seus clientes, levando a que estes solicitassem a emissão de vales apenas por não lhes ser transmitida de forma clara a possibilidade de os reembolsos serem processados em numerário.

³⁹ Artigo 293.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

⁴⁰ Relatório à Assembleia da República – 2021 (pág. 34), disponível em https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relat2021%20PJ_final.pdf.

Perante esta constatação, e após prévia consulta da ANAC – Autoridade Nacional de Aviação Civil, foi sugerido à **TAP** que revisse a sua posição, mesmo quanto aos pedidos de pagamento em numerário de bilhetes cujo reembolso havia sido já processado através da emissão de vales solicitados pelos próprios passageiros.

A **TAP** acabaria por atender os pedidos de substituição de vales por reembolso em numerário formulados até ao final do mês de outubro de 2020 — data em que foi clarificada a informação constante da respetiva página de internet.

A empresa reviu igualmente o indeferimento de pedidos de reembolso de reservas adquiridas junto de agências de viagem, assumindo a restituição devida aos passageiros e promovendo processos de recuperação junto dessas agências.

A apreciação de queixas em matéria de reembolsos permitiu também verificar que algumas falhas imputadas à **TAP** eram, afinal, da responsabilidade de instituições bancárias, por extravio de valores.

Por fim, deve sublinhar-se uma diminuição muito significativa, ao longo do ano de 2022, dos tempos de apreciação das reclamações que são dirigidas à **TAP** pelos passageiros, quer quanto aos valores devidos a título de reembolso e/ou de compensação em caso de cancelamento de viagens, quer no caso de extravio ou demora na entrega de bagagens.

4. EDUCAÇÃO E CULTURA

4.1. Acesso à rede escolar

De acordo com as queixas recebidas em 2022, a rede pública continua a não garantir, em particular nas regiões de Lisboa e Algarve, a *universalidade da educação pré-escolar*, prevista para crianças a partir dos quatro anos de idade⁴¹.

Não obstante o dever que impende sobre a Administração de disponibilizar vagas suficientes para satisfazer toda a procura⁴², foram constatadas dificuldades junto de alguns **Agrupamentos de Escolas**, por vezes secundados por serviços regionais do **Ministério da Educação**.

Neste sentido, chamou-se a atenção da **DGEstE** para o facto de a natureza facultativa da educação pré-escolar não enfraquecer a obrigação legal do Estado de garantir a satisfação da totalidade dos pedidos de matrícula, no interesse das crianças com idade elegível.

À insuficiência de recursos da rede pública acresce a circunstância de um número significativo das queixas recebidas retratarem situações de famílias que chegam a Portugal depois do início do ano letivo, quando os grupos já se encontram, em regra, constituídos no seu limite máximo⁴³. Sendo imperativo garantir o acesso imediato à escola a todas as crianças que se encontrem em território nacional, independentemente da regularidade da situação de permanência⁴⁴, a incapacidade da rede para acomodar este grupo particularmente vulnerável tem merecido grande preocupação da Provedora de Justiça.

⁴¹ Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto, na redação introduzida pela Lei n.º 65/2015, de 3 de julho. Tal significa, na prática, a respetiva aplicação às crianças com três anos, desde que completem quatro até 31 de dezembro do ano em questão. As crianças com três anos que não completem quatro até 31 de dezembro também podem aceder à rede pré-escolar, na medida da disponibilidade (v. artigo 10.º, n.º 1, do Despacho Normativo n.º 10-B/2021, de 14 de abril e Lei Quadro da Educação Pré-Escolar, aprovada pela Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro).

⁴² O artigo 16.º, n.º 3, do Despacho Normativo n.º 10-B/2021, de 14 de abril, prevê a possibilidade de colocação administrativa em caso de não obtenção de vaga nas preferências manifestadas.

⁴³ Artigo 3.º, n.º 1, do Despacho Normativo n.º 10-A/2018, de 19 de junho.

⁴⁴ Decreto-Lei n.º 67/2004, de 25 de março, e Portaria n.º 995/2004, de 9 de agosto.

4.2. Educação inclusiva

A Provedora de Justiça continuou a receber reclamações relativas ao tratamento dos processos de **subsídio de educação especial**⁴⁵, nomeadamente por atrasos significativos na apreciação e decisão dos requerimentos e no pagamento dos subsídios já deferidos; sucessivos pedidos de entrega de documentos anteriormente apresentados e internamente extraviados; funcionamento das equipas multidisciplinares de avaliação médico-pedagógica. Em alguns casos foi ainda relatado o indeferimento de requerimentos com base na inexistência de deficiência, mesmo estando em causa a renovação de processos sucessivamente deferidos em anos letivos anteriores.

Preocupação diferenciada é suscitada por não se encontrar assegurado o contraditório pericial, por falta de previsão de recurso das deliberações das equipas multidisciplinares. A Provedora de Justiça tem mantido, a este respeito, diálogo com o **ISS** e continuará a acompanhar a situação.

Com respeito ao acesso às medidas de apoio à aprendizagem, a Provedora de Justiça verificou que as divergências existentes no seio dos serviços educativos (designadamente, alguns **Agrupamentos de Escolas** e serviços regionais do **Ministério da Educação**) quanto à adequação e à viabilidade de elaboração de Relatório Técnico-Pedagógico (RTP) e de Programa Educativo Individual (PEI) *para as crianças do pré-escolar* suscitou equívocos sobre a forma de operacionalizar a prioridade na matrícula⁴⁶. Em consequência desta divergência, no ano letivo 2022/2023 muitos interessados não conseguiram alcançar vaga nos estabelecimentos de ensino básico pretendidos (1.º ano).

Sinalizou-se assim à **DGEstE** a premência de clarificar a abrangência das medidas de educação inclusiva e os critérios de prioridade na matrícula, mediante adequada divulgação informativa, desde logo no Portal das Matrículas.

Quanto ao **apoio alimentar**, foram conhecidas situações de alunos com necessidades educativas especiais que deixaram de beneficiar de refeições escolares gratuitas, por se considerar que, após a aprovação do novo *Regime Jurídico da Educação Inclusiva*, aquele direito teria passado a restringir-se aos alunos que usufruam de medidas adicionais tituladas por PEI⁴⁷.

⁴⁵ O subsídio por frequência de estabelecimento de educação especial destina-se a assegurar a compensação de encargos resultantes da aplicação de formas específicas de apoio a crianças e jovens com deficiência, designadamente, a frequência de estabelecimentos adequados (artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 133-B/97, de 30 de maio).

⁴⁶ Prioridades consagradas nos artigos 27.º e 36.º do *Regime Jurídico da Educação Inclusiva* (estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho) – v. também artigo 11.º, n.º 1, 1.º do Despacho Normativo n.º 10-B/2021, de 14 de abril.

⁴⁷ Tal entendimento decorria de uma interpretação literal do disposto no regime jurídico da ação social escolar de 2009. De facto, o artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de março, identifica os alunos elegíveis das medidas de ação social como aqueles que tenham «necessidades educativas especiais de carácter permanente com programa educativo individual organizado nos termos do Decreto-Lei n.º 3/2008, de 7 de janeiro» (itálico aditado).

A Provedora de Justiça solicitou à **DGEstE** a reponderação da questão, no sentido de não fazer depender a atribuição do apoio às crianças sinalizadas no âmbito da educação especial das medidas concretamente mobilizadas. Frisou-se que o novo regime visou *reforçar* a tutela diferenciada devida às crianças em situação de vulnerabilidade, e não retirar direitos e apoios antes usufruídos, possibilidade expressamente afastada pela nova lei⁴⁸.

Em matéria de *acompanhamento e vigilância* dos alunos com necessidades educativas especiais, a insuficiência do pessoal não docente, particularmente de assistentes operacionais, continuou a motivar a apresentação de muitas queixas.

A intervenção da Provedora de Justiça permitiu atestar uma significativa diversidade de posições: enquanto os encarregados de educação pretendem a afetação de um assistente operacional ao acompanhamento de cada criança, os **Agrupamentos de Escolas** invocam a limitação dos recursos disponíveis e a **DGEstE** defende que a atribuição individual de assistentes operacionais, para além de não estar legalmente prevista, não contribui para os objetivos da educação inclusiva.

A Provedora de Justiça promoveu o diálogo entre as partes, tendo em vista garantir, com segurança, o acompanhamento das crianças identificadas, incentivando-se, sempre que pertinente, o reforço adicional de pessoal não docente⁴⁹.

Ainda em matéria de *acompanhamento* no âmbito das necessidades educativas específicas, foi em 2022 suscitada, a propósito de queixa de um grupo de encarregados de educação, a questão do vazio legal quanto a soluções para os jovens a partir do 2.º ciclo⁵⁰, no período *fora da componente letiva*.

Mesmo considerando a adoção de soluções casuísticas no quadro dos recursos locais (particularmente com a colaboração das autarquias), a delicadeza dos interesses em causa reclama uma abordagem que sustente, com segurança jurídica e financeira, a aprovação de medidas de apoio à família especificamente destinadas àquele grupo de alunos durante toda a escolaridade obrigatória, questão que continua a ser acompanhada pela Provedora de Justiça.

⁴⁸ Artigo 36.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho, introduzido pela Lei n.º 116/2019, de 13 de setembro: «Da aplicação do presente decreto-lei não pode resultar perda de direitos e de apoios a todas as crianças e alunos, salvaguardando sempre os seus superiores interesses».

⁴⁹ Artigo 10.º, n.os 7 e 8, do Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho.

⁵⁰ A figura da «escola a tempo inteiro» — que encarrega os municípios de garantirem medidas de apoio às famílias antes e/ou depois do período diário de atividades educativas e durante os períodos de interrupção — tem aplicação apenas na educação pré-escolar e no 1.º ciclo (vide artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro).

No que respeita ao *ensino superior*, e distintamente do que sucede na educação pré-escolar e nos ensinos básico e secundário, apenas estão previstas para os estudantes com necessidades específicas algumas medidas de carácter financeiro⁵¹. Dos temas tratados em 2022 destacam-se a necessidade de intérprete de língua gestual portuguesa para o acompanhamento das aulas, de apoio de terceira pessoa e de transporte. A intervenção da Provedora de Justiça neste tipo de casos visa, por regra, assegurar a prestação de apoios ou medidas de adequação *em tempo útil* e que os mesmos não sejam denegados sem fundamento legítimo.

Considerando que, no contexto atual, pertence a cada instituição do ensino superior decidir sobre o tipo de serviços e apoios que pode disponibilizar, a resposta dada pode ser insuficiente, até pela dimensão de financiamento associada. Por este motivo, afigura-se adequada a fixação de um regime jurídico que estabeleça um mínimo denominador comum da educação inclusiva no ensino superior.

Tendo o Governo anunciado, para breve, a aprovação de legislação específica enquadradora do acesso de estudantes com deficiência ao ensino superior, e da frequência do mesmo, a evolução deste assunto continua a ser acompanhada. Entre as questões merecedoras de ponderação, assinala-se o enquadramento das pessoas com deficiência intelectual à saída da escolaridade obrigatória que, atualmente, não encontra clara previsão ou resposta.

4.3. Apoios à cultura (Covid-19)

Em 2022, as queixas relativas ao apoio extraordinário aos artistas, autores, técnicos e outros profissionais do sector cultural continuaram a ser instruídas, em primeira linha, junto do **Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais (GEPAC)**⁵². A resolução das reclamações exigiu, porém, a realização de diligências complementares junto do **ISS**, atentas as faltas de comunicação de cessação de relação laboral por parte de entidades patronais. Tal omissão impedia, em desconformidade com a situação dos interessados, a sua qualificação como *trabalhadores independentes em regime de exclusividade*, necessária para a atribuição dos apoios.

⁵¹ Como os apoios concedidos aos estudantes com necessidades específicas e em situação de carência económica, no âmbito do sistema de ação social, ou, ainda, a bolsa de estudo correspondente ao valor da propina a que têm acesso os estudantes com grau de incapacidade igual ou superior a 60 %.

⁵² Situação já referida no *Relatório à Assembleia da República – 2021* (págs. 62-63), disponível em https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relat2021%20PJ_final.pdf

A intervenção da Provedora de Justiça levou à correção da situação, com efeitos retroativos, consequente revalidação das candidaturas e pagamento dos apoios. O **GEPAC** reconheceu haver incorreção no tratamento dos dados sobre a situação contributiva dos requerentes, bem como falta de clareza nas decisões de indeferimento, o que não permitira aos candidatos corrigir atempadamente a situação perante a Segurança Social.

No âmbito do *Programa Garantir Cultura*⁵³, foi ainda possível suprir os atrasos consideráveis no pagamento dos apoios aos candidatos, tendo-se sensibilizado o **GEPAC** para a necessidade de maior celeridade na tramitação dos pedidos de pagamento.

A complexidade da tarefa de apreciação dos relatórios de execução dos projetos voltou a deixar à vista as dificuldades do **GEPAC** — essencialmente ao nível da especialização técnica necessária — no acompanhamento dos diferentes apoios Covid-19 criados para o sector cultural.

⁵³ Apoio universal, a fundo perdido, que visou a mitigação dos impactos da crise pandémica no sector cultural e o estímulo à gradual retoma da sua atividade, permitindo a remuneração do trabalho artístico e técnico. A vertente empresarial do Programa Garantir Cultura ficou a cargo do Turismo de Portugal.

5. CIDADÃOS ESTRANGEIROS EM PORTUGAL⁵⁴

5.1. Acesso a cuidados de saúde

Suscitaram a especial atenção da Provedora de Justiça a questão da *extensão* dos direitos dos cidadãos estrangeiros em situação irregular em matéria de saúde e a da divulgação do *estatuto provisório de regularidade* atribuído no contexto da pandemia.

Nestes casos, foi sublinhado junto das **unidades de saúde** o direito dos cidadãos estrangeiros com número de utente provisório⁵⁵ a todas as prestações públicas de saúde (incluindo consultas, exames e medicamentos), com exceção do médico de família, de modo gratuito, até à tomada de decisão pelo **SEF**.

Junto de alguns **centros de saúde**, foi ainda necessário reforçar a informação sobre a proteção especial prevista para alguns utentes mais vulneráveis, como mulheres grávidas e crianças, que inibe a cobrança de qualquer taxa ou preço em contrapartida da prestação de cuidados, mesmo que os interessados não possuam título de residência válido, nem beneficiem do estatuto provisório de regularidade⁵⁶.

As condições de acesso ao Serviço Nacional de Saúde (**SNS**) por parte de *familiares de cidadãos da União Europeia que sejam nacionais de Estado terceiro* também deram origem a intervenções da Provedora de Justiça, após relatos que indiciavam desconhecimento do seu estatuto equiparado ao dos portugueses. Verificou-se, em particular, ter sido negada a atribuição de número de utente e a inscrição em centro de saúde a quem não exibisse cartão de residência emitido pelo **SEF** — prática escudada em posição da **Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS)** — apesar de a lei estabelecer que o exercício de direitos de que estes interessados são titulares por força do vínculo familiar não pode ser condicionado à obtenção desse documento⁵⁷.

A este respeito, a Provedora de Justiça sugeriu ao **SEF** que utilizasse a sua página oficial para divulgar, com clareza, o regime aplicável aos cidadãos europeus e suas famílias.

⁵⁴ Sobre a situação do acesso à rede escolar de crianças estrangeiras, ver *supra*, pp. 50.

⁵⁵ Atribuído ao abrigo do Despacho n.º 3863-B/2020, de 27 de março, e sucessivas prorrogações.

⁵⁶ Despacho n.º 25360/2001, de 12 de dezembro, ponto 5 e Circular Informativa da Direção-Geral da Saúde n.º 12/DQS/DMD, de 7 de maio de 2009, pontos 7 e 8.

⁵⁷ Artigo 21.º da Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto, nos termos do qual, «[a] posse do certificado de registo a que se refere o artigo 14.º, do certificado de residência permanente, de um certificado que ateste que foi pedido um cartão de residência de familiar, de um cartão de residência ou de um cartão de residência permanente não é, em caso algum, uma condição prévia para o exercício de um direito ou o cumprimento de uma formalidade administrativa, podendo a qualidade de beneficiário dos direitos de residente ao abrigo do regime comunitário ser atestada por qualquer outro meio de prova».

5.2. Acesso a prestações sociais

Em resultado da pandemia foi prorrogada a validade dos documentos emitidos pelo **SEF** em favor dos cidadãos estrangeiros, o que não foi levado em devida conta pelo **ISS**, motivando a apresentação de várias queixas.

Entre as queixas recebidas destacam-se as relativas a pedido de abono de família pré-natal e a prestação de rendimento social de inserção, em ambos os casos perante decisões do **ISS** que julgaram ultrapassada a validade dos títulos de autorização de residência dos requerentes, desconsiderando a prorrogação *legal* do prazo dos documentos⁵⁸.

Em face das denúncias recebidas, e estando em causa a concessão ou manutenção de prestações sociais de apoio aos cidadãos estrangeiros abrangidos, a Provedora de Justiça chamou a atenção para a urgente revisão dos procedimentos adotados pelos serviços. Esta proposta foi acolhida, tendo o **ISS** difundido orientações junto dos seus serviços de atendimento sobre o prazo de validade dos documentos emitidos pelo **SEF**⁵⁹.

5.3. Estatuto de residente

A obtenção do estatuto de residente em Portugal foi objeto de grande número de queixas à Provedora de Justiça, muitas delas incidindo sobre o procedimento posterior à apresentação de *manifestações de interesse* para obtenção de autorização de residência por via do trabalho⁶⁰.

Verificando-se um significativo alargamento dos prazos de resposta do **SEF** em 2022, as exposições recebidas transmitem as dificuldades sentidas pelos cidadãos estrangeiros perante a demora na decisão dos pedidos de autorização de residência. Estas dificuldades aumentam com o facto de a regularidade provisória — estendida até 31 de dezembro de 2022⁶¹ — não ser, com frequência, reconhecida, nomeadamente por entidades empregadoras.

⁵⁸ Estabelecida pelos já mencionados Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, e Despacho n.º 3863-B/2020, de 27 de março.

⁵⁹ Consulta possível em <https://www.provedor-jus.pt/cidadaos-estrangeiros-falta-de-articulacao-entre-o-instituto-de-seguranca-social-e-o-sef--compromete-acesso-a-prestacoes-sociais/>

⁶⁰ No enquadramento legal previsto nos artigos 88.º, n.º 2, e 89.º, n.º 2, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho.

⁶¹ Artigo 16.º, n.º 8, do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 42-A/2022, de 30 de junho, e Despacho n.º 3863-B/2020, de 27 de março. De referir que o artigo 16.º, n.º 9, do Decreto-Lei n.º 90/2022, de 30 de dezembro, estendeu o regime especial de regularidade até 31 de dezembro de 2023.

No que toca a dificuldades operacionais, foi possível concluir que o tempo de espera era, por vezes, agravado porque o sistema considerava cada atualização do acervo documental no Portal do **SEF**, efetuada pelos interessados, como uma nova data inicial de apresentação de *manifestação de interesse*⁶². Tendo a Provedora de Justiça sensibilizado o **SEF** para que os interessados fossem devidamente informados deste risco, em 2022 passou a constar da respetiva página de internet uma advertência expressa para a não junção de novos documentos, que o sistema passou igualmente a recusar⁶³.

Outra queixa muito frequente foi a da extrema dificuldade de contacto com os números de telefone do **SEF** para agendamento de atendimento presencial, sempre agravada quando é divulgada a disponibilização de vagas para o mesmo.

No que se refere ao *cancelamento de manifestações de interesse* por inadvertência do próprio ou atuação de terceiro, e apesar de questionado pela Provedora de Justiça sobre a viabilidade de um mecanismo de recuperação excecional, o **SEF** não se mostrou recetivo à possibilidade de reativação dos procedimentos⁶⁴. Ainda assim, e não obstante a invocada sobrecarga para os serviços, o **SEF** tem efetuado a recuperação excecional de *manifestações de interesse* após apreciação casuística das comunicações, passando a considerar-se a data de registo inicial.

O número significativo de queixas recebidas quanto ao funcionamento do **SEF** — num quadro de escassez de recursos e de futura transferência das suas funções administrativas para a Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA), e para o IRN — motivaram a realização de uma reunião com o **SEF** em janeiro de 2023⁶⁵.

⁶² Matéria que já mereceu referência no *Relatório à Assembleia da República – 2021* (pág.123), disponível em https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relat2021%20_PJ_final.pdf

⁶³ Canalizando-se tal possibilidade para o momento do atendimento presencial.

⁶⁴ Os serviços do **SEF** apresentaram os seguintes argumentos: o facto de o sistema alertar duas vezes para o cancelamento constitui juridicamente uma desistência; o sistema de recuperação implicaria uma perturbação na ordem cronológica instituída de aceitação de *manifestação de interesse* e marcação de agendamento e, por fim, tal mecanismo poderia potenciar fraudes ao sistema cronológico, podendo o interessado suspender determinada *manifestação de interesse* e procurar outros enquadramentos legais, voltando a reativar a mesma, no caso de não obter decisão favorável.

⁶⁵ As conclusões desta reunião encontram-se em relatório especial da Provedoria de Justiça relativo ao **SEF** (2023).

No sentido de dar resposta às queixas recebidas nesta matéria, a Provedora de Justiça mantém o acompanhamento da situação, já no contexto dessa reestruturação, e a articulação próxima com os serviços competentes⁶⁶.

5.4. Proteção temporária para cidadãos deslocados da Ucrânia

Por força da guerra na Ucrânia, o Estado português criou no ano de 2022 um programa especial de proteção temporária de cidadãos ucranianos, seus familiares e cidadãos de outras nacionalidades residentes nesse país, dispensando a necessidade de visto e garantindo a atribuição automática de autorização de residência e o acesso aos sistemas de saúde, segurança social e finanças⁶⁷.

As queixas recebidas e cuja matéria se reporta ao ano de 2022 revelam, essencialmente, dois tipos de problemas: dificuldades na atribuição de números identificativos e demora na apreciação de pedidos de residentes na Ucrânia com outra nacionalidade.

Quanto ao primeiro grupo, o regime aprovado prevê uma comunicação oficiosa do **SEF** à Segurança Social, à **AT** e aos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, para efeitos de atribuição automática dos respetivos números de identificação. Foram sinalizadas junto da Provedora de Justiça situações de elevada morosidade, como foi o caso de um requerente que aguardava há mais de sete meses pela atribuição do número de identificação fiscal (NIF) e do número de identificação da segurança social (NISS).

Da efetiva concessão do título de proteção temporária depende, nos termos do regime de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros⁶⁸, o acesso dos interessados ao **SNS**, aos serviços bancários e de educação e mesmo a ofertas de emprego e ao arrendamento habitacional, entre outros.

⁶⁶ O Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho, que entra em vigor a 29 de outubro de 2023, criou a AIMA, que sucede ao **SEF** nas suas competências administrativas em matéria de migração e asilo.

⁶⁷ O regime foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-A/2022, de 1 de março (v. tb. artigo 4.º, n.º 3, da Lei n.º 67/2003, de 23 de agosto). Ali se fixaram os critérios específicos da concessão de proteção temporária a pessoas deslocadas da Ucrânia; em março de 2023, a validade dos títulos de proteção temporária concedidos ao abrigo deste regime foi prorrogada por seis meses. Tendo sido lançada uma plataforma que permite às pessoas deslocadas da Ucrânia efetuar *online* o pedido de proteção temporária à chegada a Portugal, foram já concedidas 58 520 proteções temporárias (segundo dados do SEF, de 10 de março de 2023).

⁶⁸ Lei n.º 67/2003, de 23 de agosto, aplicável à proteção temporária de cidadãos ucranianos, por via do n.º 14 da citada Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-A/2022. Note-se que o regime de regularização excepcional não se aplica aos documentos relativos à permanência em território nacional emitidos ao abrigo do regime de proteção temporária a cidadãos ucranianos (artigo 16.º, n.º 10, ainda do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 90/2022).

A Direção Nacional do **SEF** transmitiu, quanto a este ponto, a existência de problemas técnicos com a plataforma — designadamente com a sua interoperacionalidade com os demais serviços do Estado envolvidos na atribuição dos números identificativos — o que implicou o tratamento individual de cada uma das situações afetadas.

Especificamente quanto à atribuição do NIF, foram recebidas queixas de morosidade decorrentes da devolução dos pedidos pela **AT** ao **SEF**, para suprimento de informações em falta ou correção de erros. Na sequência da intervenção da Provedora de Justiça, os problemas identificados foram resolvidos e, de acordo com informação da **AT**, encontra-se em implementação uma nova aplicação informática que visa tornar mais célere o processo de atribuição de NIF, pondo assim cobro a estas falhas.

O segundo grupo de queixas, muito numeroso, foi apresentado por cidadãos de vários países africanos, da Índia, da Moldávia e da Bielorrússia, provenientes da Ucrânia, que tinham requerido a autorização de residência.

As exposições referiam-se à demora na apreciação dos pedidos de proteção temporária, remontando alguns dos pedidos mais antigos ao mês de março de 2022.

Sobre as referidas situações, o **SEF** invocou ser necessária uma análise mais cuidada dos casos concretos, nomeadamente no que tange a verificações de segurança e da vertente documental, justificando os atrasos com as particulares circunstâncias que os serviços atravessam. O assunto mantém-se em acompanhamento em 2023.

6. FISCALIDADE

6.1. Benefícios e isenções fiscais

Em 2022 foram tratadas diversas queixas relativas à interpretação e/ou aplicação dos requisitos de concessão ou de reconhecimento de benefícios fiscais⁶⁹.

Em matéria de **Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)**, foi possível concluir pela falta de clareza da lei quanto ao grau de autonomia conferido aos municípios para a redução da taxa de **IMI** em função da composição dos agregados familiares, designadamente atendendo ao número de dependentes⁷⁰. Esta circunstância tem vindo a enquadrar opções díspares das várias assembleias municipais⁷¹, não sendo líquido se todas são consentidas pelo teor da norma (por exemplo, a detetada aprovação de dedução à coleta no caso de sujeitos passivos com dois e com três ou mais dependentes a cargo, excluindo do benefício os sujeitos passivos com apenas um dependente a cargo).

O **Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais** foi questionado sobre o problema, aguardando-se ainda resposta.

Relativamente ao **IVA**, algumas queixas dirigidas à Provedora de Justiça a propósito de processos de desalfandegamento de bens provenientes de países extra UE geraram dúvidas sobre se os **CTT** estariam a assegurar devidamente a aplicação da *isenção em vigor para remessas entre particulares* (sem natureza comercial) *cujo valor não exceda 45 euros*⁷².

Os **CTT** atuam neste campo enquanto intermediários no processo de desalfandegamento, cobrando o **IVA** que se mostre devido, e entregando-o à **AT**. A autorização de saída da alfândega e subsequente entrega dos bens aos destinatários ocorre apenas após o pagamento de todos os encargos devidos.

⁶⁹ A matéria dos benefícios fiscais pode abranger todos os tipos de tributos e surgir sob variadas formas, desde a isenção do pagamento de imposto, à redução de taxa, passando pelas deduções à coleta, exclusões de tributação ou atribuição de regimes de tributação mais favoráveis que o regime regra para determinado sector de atividade ou tipo de sujeito passivo.

⁷⁰ Artigo 112.º-A do Código do IMI, disponível em https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/cimi/Pages/cimill2a.aspx

⁷¹ De acordo com a página da AT os municípios optam por diferentes modalidades de atribuição do benefício: <https://www.portaldasfinancas.gov.pt/pt/main.jsp?body=/imi/consultarTaxasIMIForm.jsp>

⁷² Prevista no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 398/86, de 26 de novembro.

Resultando da resposta dos **CTT** a desconsideração do regime aplicável a este tipo de remessas, a Provedora de Justiça dirigiu à referida entidade a Recomendação n.º 2/A/2022⁷³, de 29 de dezembro, com o objetivo de assegurar a aplicação da isenção.

Em 2022, a Provedora de Justiça teve ainda necessidade de reiterar junto da **AT** posição há muito assumida quanto à isenção de **Imposto sobre Veículos (ISV)** na aquisição de veículos destinados ao uso próprio de pessoas com deficiência motora⁷⁴.

O entendimento da **AT** que se contestou — e que há já vinte anos foi também afastado pelo Tribunal Constitucional⁷⁵ — é no sentido de que, por princípio, apenas uma *incapacidade localizada ao nível dos membros* poderá ser qualificada como deficiência motora. Com a consequência, por exemplo, de ter sido exigida confirmação da deficiência motora por junta médica a doente oncológico cujo atestado médico de incapacidade multiuso (**AMIM**) lhe atribuíra *incapacidade motora de 70%*, atestando também a sua elevada dificuldade de locomoção na via pública sem auxílio de outrem.

Não foi acolhida a posição da Provedora de Justiça quanto à suficiência deste documento nem a argumentação relativa à sobrecarga do sistema por junta médica que se afigurava claramente desnecessária⁷⁶, acrescentando os conhecidos atrasos na realização das mesmas. Realizada a junta médica de verificação, foram confirmados o grau e a natureza motora da incapacidade do interessado.

Na comunicação final dirigida à **AT**, a Provedora de Justiça insistiu pela alteração do entendimento em causa.

⁷³ De facto, na resposta os **CTT** sustentaram que «... todos os tipos de bens e mercadorias, comerciais ou não, estão sujeitos ao **IVA** e outros impostos à entrada no Território Aduaneiro da União Europeia»; Recomendação disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/recomendacao-2-a-2022/>

⁷⁴ Artigos 54.º e 55.º, n.º 1, alínea a), do Código do ISV.

⁷⁵ Acórdão n.º 188/2003, de 8 de abril: a isenção em apreço aproveita «a todos os cidadãos que tenham problemas de motilidade com expressão funcional nos membros inferiores ou superiores, *independentemente de qual seja o lugar do órgão ou do corpo em que se situe a lesão causadora de tais problemas*» (itálico aditado); Acórdão disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/acordaos/20030188.html>. À data do acórdão, o regime de benefícios fiscais aplicável na aquisição de veículos automóveis por cidadãos com deficiência regia-se pelo disposto no Decreto-Lei n.º 103-A/30, de 22 de março.

⁷⁶ Nos termos do disposto no artigo 56.º, n.º 2, do Código do ISV, as juntas médicas de verificação podem ser requeridas «...sempre que (...) se suscitem dúvidas fundamentadas quanto ao grau de incapacidade dos requerentes».

6.2. Execuções fiscais

As execuções fiscais constituem, desde há muito, a área da fiscalidade mais visada nas queixas dirigidas à Provedora de Justiça. Em 2022, tal como em anos anteriores, as queixas recebidas sobre a atuação das Secções de Processo Executivo (**SPE**) do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (**IGFSS**), enquanto órgãos da execução, suplantaram as queixas recebidas sobre a atuação da **AT** nessa área. Tal expressão, bem como o lapso de tempo decorrido, legitimou a realização de um balanço do estado atual de vários problemas sinalizados em 2020, no Relatório de Inspeção às **SPE**⁷⁷ e na subsequente Recomendação n.º 4/A/2020, de 19 de outubro⁷⁸.

Na inspeção concluída em 2020 apurou-se que o dever de **restituição dos remanescentes de penhora** decorrido o prazo de 30 dias para a sua aplicação noutros processos de execução fiscal (PEF)⁷⁹ vinha sendo violado em resultado de orientação emanada pelo próprio **IGFSS** que sustentava que «enquanto houver dívida, não há restituição»⁸⁰. Foi então inclusivamente apurado que estes valores penhorados em excesso eram transferidos para o **ISS**, que procedia a compensações com dívida ainda não participada para execução (e, até, com dívida futura).

Apenas em 2022 o **IGFSS** veio dar conta da entrada em funcionamento de uma nova ferramenta informática que permite restituir diretamente ao executado todos os valores penhorados em excesso na execução. Voltaram, contudo, posteriormente, a ser detetados casos de transferência de valores para o **ISS**, motivo pelo qual o assunto continua a merecer o acompanhamento da Provedora de Justiça.

Também na sequência da inspeção às **SPE**, foi assumido pelo **IGFSS**, no âmbito do pagamento de **planos prestacionais**, o compromisso de, em caso de atraso pelo executado, implementar a notificação para regularização das prestações em falta no prazo de 30 dias⁸¹.

No decurso de 2022, foram registados casos em que foi cumprida aquela notificação, mas também se constatarem situações em que foram ordenadas penhoras antes de decorrido o prazo de regularização indicado, do que decorre a ilegalidade de tais penhoras. A intervenção da Provedora de Justiça junto do **IGFSS** permitiu a reposição da legalidade.

⁷⁷ Disponível em http://www.provedor-jus.pt/documentos/Relatorio_Inspecao_SPE_junho_2020.pdf.

⁷⁸ Disponível em http://www.provedor-jus.pt/documentos/Recomendacao_4_A_2020.pdf.

⁷⁹ Artigo 81.º, n.ºs 1 e 2, do Código de Procedimento e de Processo Tributário.

⁸⁰ Págs. 105 a 113 do Relatório de inspeção.

⁸¹ Ponto 2.1.5. da mencionada Recomendação n.º 4/A/2020 e págs. 156 a 162 do Relatório de inspeção.

Ainda no campo dos **planos prestacionais**, constatou-se em 2022, e foi assinalada novamente junto do **IGFSS**, a manutenção da prática de *fixação de valores mínimos* para cada prestação, quando o regime específico das execuções fiscais por dívidas à Segurança Social expressamente refere que "a fixação do número de prestações a autorizar não está condicionada a um limite mínimo de pagamento"⁸² — prática já denunciada em 2020⁸³.

Relativamente às **penhoras de saldos bancários**, foi possível verificar que persiste o problema, sinalizado na inspeção⁸⁴, de as **SPE** não indicarem aos bancos a data de suspensão do PEF, de forma a evitar a transferência dos valores cativos depois daquele momento. A questão estará mitigada pela aparente agilização dos cancelamentos das penhoras, para o que terá contribuído o novo sistema de gestão das penhoras bancárias entretanto implementado.

Alguns dos problemas detetados em matéria de execuções fiscais são comuns à **Segurança Social** e à **AT**.

Assim, no que toca às **penhoras de saldos de contas bancárias**, verifica-se um acentuado *défice de informação* aos cidadãos quanto ao papel das várias entidades envolvidas. Designadamente, tem-se verificado a prática reiterada de os órgãos da execução fiscal (**IGFSS** e **AT**) encaminharem os executados para esclarecimentos junto das entidades bancárias perante a frequente invocação de *que os saldos penhorados são provenientes do pagamento de vencimento ou pensão impenhorável*⁸⁵. Este encaminhamento induz em erro os cidadãos e prejudica a célere reposição da legalidade violada. Na verdade, os bancos estão obrigados a salvaguardar, na soma de saldos e entradas mensais, o acesso do executado/cliente a valor equivalente ao do *salário mínimo nacional*. Mas, aos órgãos da execução cabe tanto informar adequadamente os interessados quanto aos meios de reação, quanto apreciar aqueles pedidos dos executados, com o eventual consequente cancelamento da penhora e restituição dos montantes indevidamente penhorados.

Ainda quanto à atuação dos **bancos**, continua a observar-se que mantêm ativas as penhoras para além do *prazo de validade de um ano* (salvo renovação prévia⁸⁶), não assegurando um controle autónomo da **caducidade da penhora**, cancelando-as apenas após indicação expressa dos órgãos da execução fiscal. Os bancos acabam, assim, por ser responsáveis pela perpetuação de penhoras não renovadas antes do termo da sua validade.

⁸² Artigo 13.º, n.º 6 do Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de fevereiro, e alterações subsequentes.

⁸³ Pág. 162 do Relatório de inspeção.

⁸⁴ Ponto 2.3.3. da Recomendação n.º 4/A/2020 e pág. 101 do Relatório de inspeção.

⁸⁵ Seja por corresponder a valor igual ou inferior ao do salário mínimo nacional, seja por constituir remanescente (2/3) de rendimento já de si previamente penhorado junto da entidade pagadora.

⁸⁶ Artigo 223.º, n.º 5, do CPPT.

Considerando o prejuízo que tal conduta gera na esfera do executado e o facto de não se registar evolução positiva na atuação das entidades responsáveis pelas ordens de penhora e sua execução, o assunto continuará a merecer especial atenção da Provedora de Justiça.

Na perspetiva das **entidades notificadas para aplicar penhoras**, responsáveis por, no cálculo dos valores a apreender, assegurar que são respeitadas as fronteiras legais de impenhorabilidade, destaca-se um desenvolvimento importante quanto ao Centro Nacional de Pensões (**CNP**). Tendo a Provedora de Justiça assinalado⁸⁷ a ausência de mecanismo que, de forma automática, ajustasse o montante das penhoras às sucessivas atualizações do *salário mínimo nacional*, o **ISS** comprometeu-se a operacionalizar o mecanismo de ajustamento automático das penhoras no primeiro trimestre de 2021, sem prejuízo de, até lá, proceder às devidas correções manuais. Contudo, as queixas mantiveram-se, vindo a cessar apenas em abril de 2022. A Provedora de Justiça continua atenta à existência de eventuais desvios incompatíveis com a plena operacionalidade do **mecanismo de ajustamento automático das penhoras à evolução do *salário mínimo nacional***.

Finalmente, também se afigura significativo o número de queixas relacionadas com morosidade e omissões de resposta a pedidos de **prescrição de dívida**, revelando a respetiva instrução que, de facto, são muitos os casos em que, quer o **IGFSS**, quer a **AT**, adiam as análises em causa, por largos meses ou mesmo por anos.

⁸⁷ Através da Recomendação n.º 5/A/2020, de 29 de outubro, disponível em https://www.provedor-jus.pt/documentos/Recomendacao_5_A_2020.pdf

7. HABITAÇÃO E URBANISMO

7.1. Acesso à habitação social

Um dos grandes focos de preocupação da Provedora de Justiça no ano de 2022 foram os pedidos de intervenção em matéria de acesso à habitação social no contexto do arrendamento apoiado, acompanhados junto das **câmaras municipais** e do **IHRU**.

O ano de 2022 registou um acentuar do recurso à Provedoria de Justiça em situações limite — iminência de despejo ou mesmo de situação de sem-abrigo — e, por isso, com acrescida vulnerabilidade dos agregados familiares em causa.

Uma outra alteração de padrão situou-se no crescimento das queixas relativas à situação habitacional de cidadãos **idosos** com dificuldades económicas e sem rede de suporte social. A especial fragilidade deste grupo, em especial no que toca ao tempo de espera para atribuição de habitação social e às condições do alojamento urgente e temporário, demanda soluções específicas.

Outra situação de grande vulnerabilidade que chegou ao conhecimento da Provedora de Justiça é a de **famílias monoparentais** sem possibilidades económicas de aceder ao mercado de arrendamento que ocuparam — sem título — fogos de habitação social devolutos. Por esse motivo, para além de terem sido alvo de despejo, ficaram, a título sancionatório, impossibilitadas de concorrer à atribuição de habitação municipal pelo prazo determinado nos respetivos regulamentos.

Nos casos em que foi invocada **violência doméstica**, verificou-se a necessidade de aperfeiçoamento da sinalização e encaminhamento das vítimas, por forma a tornar efetiva a aplicação do regime excecional para proteção das situações de vulnerabilidade e emergência social e perigo físico ou moral⁸⁸.

Constatou-se, de igual modo, uma tendência para o alargamento do universo das pessoas em situação de carência habitacional. Embora ainda em número pouco expressivo, as queixas de cidadãos que durante o ano de 2022 deixaram de conseguir suportar as suas despesas habitacionais, com os rendimentos que auferem, poderão prenunciar uma alteração de paradigma, fruto da evolução da situação económica⁸⁹.

⁸⁸ Ver *supra*, pp. 45 do presente Relatório sobre o protocolo para apoio à autonomização das vítimas de violência doméstica.

⁸⁹ Caracterizada, designadamente, pela subida das taxas de juro, pelo aumento do custo das rendas no mercado privado — particularmente nas grandes cidades onde o crescimento da procura acentuou a escassez de habitação — e por oposições às renovações dos contratos de arrendamento.

As novas questões trazidas ao conhecimento da Provedora de Justiça suscitam uma inquietação redobrada na medida em que as fragilidades reportadas dificilmente encontrarão resposta imediata nas tradicionais soluções em matéria habitacional, num quadro de desajustamento entre o número de fogos disponíveis e os pedidos dos cidadãos. Apesar dos muitos investimentos previstos para a área da habitação⁹⁰, os seus resultados não serão imediatos e o mero decurso do tempo tende a agravar as necessidades das populações mais vulneráveis.

7.2. Outras questões em matéria de habitação

Aos pedidos de atribuição de habitação social somaram-se as reclamações relativas ao *estado de conservação* do património habitacional público, aos pedidos de *transferência* e às candidaturas aos *programas de subsídio ao arrendamento*.

Com efeito, o património habitacional público a alocar às situações de carência, para além de escasso, apresenta, não raro, um acentuado estado de degradação. As queixas recebidas em 2022 visaram, em regra, a realização de obras de conservação das habitações sociais, a manutenção das áreas comuns e o arranjo dos espaços exteriores envolventes. As necessidades apontadas incluem intervenções com impacto direto nas acessibilidades e mobilidade, em especial quanto aos cidadãos idosos e às pessoas com deficiência, como sejam as avarias de elevadores ou o impedimento de acesso a instalação sanitária não adaptada. Tenha-se presente que as dificuldades e demora das intervenções, também pela morosidade da contratação pública, podem implicar longos períodos de limitação de mobilidade.

Quanto aos pedidos de *transferência* de fogos de habitação social, por parte de quem considera que a tipologia ou as condições da mesma são desadequadas à dimensão e características do seu agregado familiar, as queixas reportaram-se a casos de indeferimento e de demora na apreciação. Pode assinalar-se o caso das pessoas idosas, ou com dificuldades de mobilidade, que requerem transferência para habitações cujo acesso não implique vencer degraus. Na instrução destes procedimentos constataram-se as dificuldades de hierarquização das pretensões de quem já tem casa com as necessidades de quem pretende aceder à habitação pública pela primeira vez, em face do número reduzido de imóveis disponíveis e prontos a habitar.

No âmbito dos *programas de subsídio ao arrendamento*, regista-se de forma positiva o reforço levado a efeito por alguns municípios, abrangendo um maior número de situações carecidas de apoio social.

⁹⁰ O PRR prevê novos e avultados investimentos, também na esfera específica da habitação, reconhecendo que perderam as carências estruturais neste domínio e a necessidade de reforço do parque habitacional público e de reabilitação das habitações das famílias mais carenciadas. O IHRU foi designado como entidade responsável pela execução dos investimentos que se desdobram, no essencial, no *Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, na Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário e no Parque Público de Habitação a Custos Acessíveis*.

8. JUSTIÇA E SEGURANÇA INTERNA

8.1. Acesso ao direito e aos tribunais

As queixas que desencadearam a intervenção da Provedora de Justiça em matéria de acesso ao direito e aos tribunais dividem-se, essencialmente, em dois grupos.

Parte das queixas referiu-se à atuação do **ISS**, ao qual compete determinar se quem se candidata ao apoio judiciário por insuficiência económica reúne os requisitos previstos na lei⁹¹. Aqui estão em causa, em regra, os atrasos na decisão dos pedidos formulados, que afetam não só os candidatos, mas também as suas contrapartes no processo judicial.

A complexidade dos formulários utilizados para a candidatura ou para a audiência prévia também originou pedidos de intervenção da Provedoria de Justiça, assim como a falta de resposta do **ISS** à impugnação do apoio concedido a terceiros, com fundamento no não preenchimento dos requisitos legais.

O outro grupo de queixas dirigiu-se ao tratamento dado pela **Ordem dos Advogados (OA)** aos sucessivos pedidos de escusa apresentados por advogados no âmbito de um mesmo processo de proteção jurídica, sendo invocada ora a inviabilidade da pretensão, ora a complexidade do caso por referência aos honorários auferíveis.

Importa ter presente que nem todos os pedidos de proteção jurídica têm fundamento⁹² e, também, que pode ser adequado reconhecer aos beneficiários a possibilidade de obter nova pronúncia sobre a sua pretensão, através da designação de outro advogado.

Contudo, afigura-se menos razoável que, num mesmo processo, haja lugar à substituição de vários profissionais forenses com invocação de motivos idênticos, sem que seja exercido pela Ordem o poder-dever de fazer cessar o apoio, se este for infundado.

⁹¹ Regime de acesso ao direito e aos tribunais — Lei n.º 34/2004, de 29 de julho, disponível em <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2004-34520575>

⁹² Mesmo quando passaram o primeiro crivo de verificação, pela Administração, de que se está perante questão ou causa judicial concreta ou suscetível de concretização e na qual o utente tem um interesse próprio e que versa sobre direitos diretamente lesados ou ameaçados de lesão.

Por exemplo, em caso exposto à Provedoria de Justiça, entre finais de agosto e inícios de outubro de 2022, o conselho regional competente procedeu à nomeação de quatro advogados e todos solicitaram escusa, mas nenhum invocou a inviabilidade legal da pretensão. Em finais de outubro, o mesmo conselho regional solicitou ao conselho geral da Ordem a nomeação de advogado de outra área de jurisdição. Em janeiro de 2023, o conselho regional então competente procedeu à nomeação pretendida que, todavia, também foi objeto de decisão favorável à escusa. Sem embargo de o mesmo conselho ter procedido de imediato a nova nomeação, ficou esgotado o prazo para interposição do recurso pretendido.

Ora, considerando que a previsão legal do apoio estatal visa assegurar o acesso ao direito e aos tribunais a quem não tem meios económicos suficientes, a manutenção infundada de expectativas corre o risco de ser vista como uma forma de atuação contrária ao direito.

São também relevantes as queixas dos beneficiários que pretendem compreender por que motivo a ação foi considerada inviável ou o patrocínio recusado. A este respeito, a **OA** transmitiu à Provedora de Justiça que *os fundamentos dos pedidos de escusa não podem ser fornecidos, considerando que se encontram abrangidos pelo sigilo profissional*; esta posição não tem, no entanto, recolhido confirmação jurisprudencial⁹³.

O regime de acesso ao direito e aos tribunais enfrenta ainda o desafio de garantir que quem aceita o encargo da representação dispõe de um contexto material adequado ao exercício da sua função, particularmente nos casos de manifesta complexidade da ação jurídica necessária, com o inerente trabalho e tempo que exige ao patrono designado.

Finalmente, assinala-se que a disponibilização, já em 2023, do *apoio judiciário eletrónico* poderá permitir ultrapassar algumas limitações detetadas, sobretudo devido aos mecanismos de «interconexão e interoperabilidade entre a Segurança Social, os Tribunais e a Ordem dos Advogados». Será neste contexto importante acautelar que o regime regra de entrega desmaterializada dos requerimentos não constitua um obstáculo para os cidadãos ainda distanciados dos procedimentos eletrónicos.

⁹³ Os tribunais têm entendido que «Objectivamente, o pedido de escusa de patrono oficioso, dirigido à Ordem dos Advogados, não cai sob a alçada do sigilo profissional do advogado, antes se configura como documento eventualmente portador de «dados pessoais» que deverão ser protegidos numa linha de proporcionalidade» (v. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 01/02/2017, <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbb-f22e1bb1e680256f8e003ea931/e2bee0b251cid015802580c0004d7ade?OpenDocument>).

8.2. Atuação disciplinar

Em 2022 continuou a ser requerida a atuação da Provedora de Justiça quanto ao exercício do poder disciplinar pelas associações públicas profissionais: a **OA**, a **Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução (OSAE)** e — no que respeita ao exercício do poder disciplinar sobre estes últimos — a **Comissão para o Acompanhamento dos Auxiliares da Justiça (CAAJ)**. Na análise das queixas recebidas, a Provedora de Justiça tem presente que a perseguição das infrações disciplinares e ilícitos cometidos tem de ser rápida e eficaz, sem olvidar o direito de defesa e o tempo indispensável a uma decisão justa e equitativa.

Chama-se a atenção, em primeiro lugar, para a dificuldade sentida pelos queixosos em obter **informação quanto às suas denúncias**. Veja-se a queixa relativa ao atraso na decisão de três processos disciplinares a correr termos junto do **Conselho de Deontologia do Porto da OA**, um de 2015 e dois de 2019. Sem embargo das diligências efetuadas, apenas foi possível apurar que os processos se encontravam «em fase de instrução».

Na ausência de informação sobre data previsível para a sua conclusão, a Provedora de Justiça instou aquele conselho a promover, com urgência, as diligências necessárias para o andamento dos processos disciplinares.

Merece igualmente destaque a **demora na instrução** dos processos disciplinares. No caso da **OA**, tome-se como exemplo uma denúncia efetuada junto desta associação pública em 2018, mas relativamente à qual só em 2022 veio a ser decidida acusação.

No caso dos processos disciplinares tramitados pela **OSAE** e pela **CAAJ**, chama-se a atenção para os casos de *liquidação dos escritórios*, já que, tomada a decisão disciplinar, dificilmente podem os interessados antever um prazo razoável para a recuperação de eventuais créditos.

Das queixas recebidas resulta, em conclusão, que ambas as modalidades de exercício do poder disciplinar — autotutela disciplinar ou controlo por uma entidade administrativa independente como a **CAAJ** — apresentam desafios: atrasos, dificuldades de comunicação e falta de meios.

9. LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DE INFORMAÇÃO

9.1. Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital

Em 2021, na sequência da aprovação da *Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital*⁹⁴ foram recebidas mais de uma centena de queixas a requerer a intervenção da Provedora de Justiça junto do Tribunal Constitucional.

Estava em causa o artigo 6.º da *Carta*, com a epígrafe *direito à proteção contra a desinformação*. No entender dos queixosos, a norma violava a liberdade de expressão e de informação.

O tema do **combate à desinformação** exigiu, pela sua novidade e complexidade, um estudo aprofundado que teve como resultado um pedido de fiscalização da constitucionalidade junto do Tribunal Constitucional, apresentado no decurso do ano de 2022⁹⁵.

Embora reconhecendo que, nos dias de hoje, o combate à desinformação é uma política pública de primordial relevância e que do conteúdo da liberdade de expressão e de informação se retira um *dever do Estado de proteger o indivíduo contra a desinformação*, entendeu a Provedora de Justiça que o modelo de queixa à Entidade Reguladora para a Comunicação Social (previsto no n.º 5 do artigo 6.º da *Carta*) constituía uma inadmissível intervenção estatal nessas liberdades fundamentais.

Se é verdade que o indivíduo tem um direito à proteção contra a desinformação como forma de poder participar livremente no espaço público digital, as medidas a adotar pelo legislador não podem deixar de ser equilibradas e proporcionadas, sem comprometer a liberdade de expressão e de informação. *Tudo* pode e deve ser feito para garantir o acesso a conteúdos diversificados, na medida em que isso contribui para um debate público pluralista e para a livre participação no processo democrático. *Nada* pode ou deve ser feito que contribua para que o indivíduo se sinta inibido de exercer a sua liberdade de expressão e de informação no ambiente em linha, com medo de ser censurado ou intimidado. Numa palavra, o combate à desinformação só será legítimo na medida em que seja ainda uma forma de proteger a própria liberdade de expressão e de informação.

Após a apresentação do pedido pela Provedora, o problema veio a ser definitivamente resolvido por via legislativa⁹⁶, o que levou o Tribunal Constitucional a concluir pela inutilidade superveniente do conhecimento da questão⁹⁷.

⁹⁴ Lei n.º 27/2021, de 17 de maio.

⁹⁵ A Provedora de Justiça requer fiscalização da constitucionalidade de normas da Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital: <https://www.provedor-jus.pt/provedora-de-justica-requer-fiscalizacao-da-constitucionalidade-de-normas-da-carta-portuguesa-de-direitos-humanos-na-era-digital/>

⁹⁶ Lei n.º 15/2022, de 11 de agosto, que, no seu artigo 3.º, determinou a revogação dos números 2 a 6 do artigo 6.º da referida Lei n.º 27/2021, de 17 de maio.

⁹⁷ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 66/2023, de 7 de março, em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20230066.html>

9.2. Suspensão na União Europeia das atividades de radiodifusão da RT – *Russia Today* e *Sputnik*

Em março de 2022, o Conselho da União Europeia decidiu impor novas medidas restritivas a fim de suspender urgentemente as atividades de radiodifusão na União ou dirigidas à União de meios de comunicação social sob controlo permanente, direto ou indireto, dos dirigentes da Federação da Rússia⁹⁸. Invocou-se, para tanto, a existência de ações de propaganda e de desinformação relacionadas com a agressão militar da Ucrânia, canalizadas através daqueles meios de comunicação social, que constituíam uma ameaça importante e direta à ordem e segurança públicas da União Europeia.

A Provedora de Justiça recebeu várias queixas apresentadas por jornalistas e também por outros cidadãos, que visavam que fosse analisada a possibilidade de submeter a questão ao Tribunal Constitucional, por estar em causa a violação da liberdade de imprensa e de informação.

Entendeu-se, porém, que atendendo ao princípio do primado do Direito da União Europeia e ao quadro limitativo da competência do Tribunal Constitucional decorrente da interpretação do artigo 8.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa⁹⁹, não estavam verificados os pressupostos que permitem acionar a competência excecional do Tribunal Constitucional para sindicar a conformidade constitucional de uma norma de Direito da União Europeia.

Foram esclarecidos os queixosos quanto aos mecanismos de tutela e de reação que o sistema jurídico da União Europeia prevê e que poderiam, para o efeito, ser utilizados, tais como o direito de apresentar uma petição junto do Parlamento Europeu. Informou-se ainda que estava pendente um recurso de anulação no Tribunal Geral (da União Europeia) em que era recorrente a *RT France*.

Ainda durante o ano de 2022, o Tribunal Geral proferiu acórdão, entendendo que as medidas restritivas em causa eram adequadas ao duplo objetivo de interesse geral invocado pelo Conselho da União Europeia, a saber, por um lado, um objetivo defensivo contra uma ameaça híbrida da Federação da Rússia e, por outro, um objetivo de preservação da integridade do debate democrático na sociedade europeia, da paz e de reforço da segurança internacional. Considerou ainda o Tribunal Geral que tais medidas eram proporcionadas, constituindo, assim, uma *ingerência legítima* no exercício pela recorrente do seu direito à liberdade de expressão na aceção do artigo 11.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia¹⁰⁰.

⁹⁸ Decisão (PESC) 2022/351 do Conselho de 1 de março de 2022 que altera a Decisão 2014/512/PESC que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia e Regulamento (UE) 2022/350 do Conselho de 1 de março de 2022 que altera o Regulamento (UE) n.º 833/2014 que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia.

⁹⁹ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 422/2020, de 15 de julho, em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20200422.html>

¹⁰⁰ Acórdão do Tribunal Geral (Grande Secção), de 27 de julho de 2022, Proc. T-125/22.

10. SAÚDE

10.1. Acesso ao Serviço Nacional de Saúde

A maioria das queixas dirigidas à Provedora de Justiça a respeito do **SNS** situa-se no plano da *acessibilidade* e da *disponibilidade dos serviços*. Decorre das reclamações recebidas que persistem dificuldades no recurso a assistência médica nos diferentes níveis de cuidados.



De acordo com a Linha do Cidadão Idoso assumem particular relevância as dificuldades sentidas no contacto com as unidades de saúde, muito agravadas pela utilização de meios digitais.



A Linha do Cidadão com Deficiência registou igualmente dificuldades com a marcação de consultas, quer nas unidades de cuidados de saúde primários quer em consultas hospitalares, bem como com o transporte não urgente de doentes.

No **nível primário**, a falta de médicos de família continuou a ser a carência mais significativa. Esta encontra-se hoje já de certa forma assumida e transposta para uma *dicotomia* nos modelos orgânicos de centros de saúde, que se dividem em **Unidades de Saúde Familiar (USF)** — em que apenas existem utentes com médico de família — e **Unidades de Cuidados de Saúde Personalizados (UCSP)** — que integram utentes com ou sem médico de família.

Perante a dificuldade da atribuição universal de médico de família, as intervenções da Provedora de Justiça visaram alertar os **Agrupamentos de Centros de Saúde e Unidades Locais de Saúde** para a necessidade de assegurar alternativas viáveis de acesso dos utentes sem médico de família a todos os cuidados primários, quer através da marcação de consultas programadas, quer de consultas na

situação de doença súbita ou aguda. No mesmo sentido, tem sido chamada a atenção para a tutela dos utentes mais vulneráveis, como os cidadãos idosos, uma vez que a idade avançada não constitui, à luz do regime vigente, fator de prioridade na atribuição de médico de família¹⁰¹.



De acordo com a Linha do Cidadão Idoso, assumem particular relevância as questões relativas à saúde mental, seu diagnóstico atempado e seguimento muito deficitário.

Neste contexto, cabe assinalar não ter sido dado seguimento a pedido de fiscalização abstrata da constitucionalidade da norma da Lei do Orçamento do Estado para 2022 que permitiu atribuir a clínicos não especialistas em Medicina Geral e Familiar a responsabilidade por listas de utentes sem médico de família. Na ponderação foi considerado que, não sendo a solução ideal, esta poderia contribuir para mitigar as dificuldades sentidas pela população no acesso aos cuidados de saúde primários¹⁰².

No campo dos **cuidados hospitalares (ou secundários)**, os longos tempos de espera verificados, quer no acesso a consultas hospitalares, quer na valência cirúrgica, motivaram a apresentação da maior parte das queixas, refletindo um agudo desfasamento entre os recursos oferecidos e a sua procura. Com especial prevalência nos hospitais centrais que servem as zonas urbanas mais populosas (v.g., Lisboa, Porto, Algarve, Coimbra), foram conhecidas ultrapassagens significativas dos *Tempos Máximos de Resposta Garantidos*¹⁰³.

Na sua intervenção, e para além do acompanhamento das estratégias de gestão e recuperação das listas de espera, a Provedora de Justiça procurou aqui fomentar o *funcionamento em rede* dos serviços, pugnando pela convocação de todos os recursos do sistema de saúde — o que compreende o recurso ao sector privado e social¹⁰⁴ — para responder ao cidadão afetado por delongas clinicamente não comportáveis. Neste enquadramento, assinala-se situação de consulta pedida em fevereiro de 2020 (legalmente com tempo máximo de espera, no caso, de 120 dias) que permanecia em 2022 sem previsibilidade de marcação. Na sequência de intervenção que aferiu, entre outros aspetos, da viabilidade de encaminhamento da utente para outra unidade de saúde, a consulta acabou por ser realizada no hospital de origem em março de 2022.

¹⁰¹ Ao contrário do que sucede com as crianças (com idades inferiores a dois anos) e com as utentes grávidas. A condição de velhice apenas assume aqui relevância quando associada à preexistência de doença crónica ou de multimorbilidade (artigo 10.º, n.º 3, do Despacho n.º 1668/2023, de 2 de fevereiro).

¹⁰² Ofício dirigido à Ordem dos Médicos sobre o artigo 206.º, n.º 9, da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, que aprova o Orçamento do Estado para 2022: <https://www.provedor-jus.pt/documentos/Of%C3%ADcio%20Ordem%20dos%20M%C3%A9dicos.pdf>

¹⁰³ Portaria n.º 153/2017, de 4 de maio.

¹⁰⁴ Base 25 da Lei de Bases da Saúde.

No estrito plano das **consultas**, cabe registar o robustecimento do direito de escolha do hospital aliado a uma maior divulgação dos tempos médios de resposta em cada instituição¹⁰⁵. Desfavoravelmente, assinala-se a falta de previsão de mecanismo que permita o encaminhamento do utente em lista de espera para que seja consultado em tempo útil.

No plano das **cirurgias**, verifica-se, por um lado, que, sem embargo do contributo do **Sistema Integrado de Gestão de Inscritos em Cirurgia (SIGIC)**¹⁰⁶, a rede de estabelecimentos abrangidos por convenção com o **SNS** se mostra deficitária em várias regiões e/ou quanto a alguns procedimentos cirúrgicos, com esperas por tempo indeterminado nos hospitais de origem.

Por outro lado, o funcionamento do **SIGIC** apresenta constrangimentos, nomeadamente pela falta de identificação *completa* do tipo de cirurgia solicitada. Esta circunstância compromete uma indicação exata das unidades disponíveis para a respetiva realização¹⁰⁷.

Quanto ao acesso universal à saúde em tempo adequado, cabe referir ainda atuação junto do **Governo Regional da Madeira**, alertando para a necessidade de, nos termos legalmente impostos¹⁰⁸, serem definidos os *Tempos Máximos de Resposta Garantidos* a cumprir pelo Serviço Regional de Saúde em todas as prestações de saúde não urgentes (consultas, cirurgias, exames).

No que respeita ao alargamento progressivo dos cuidados disponíveis no **SNS**¹⁰⁹, continuou a merecer especial reflexão o direito de acesso a inovação terapêutica. Assim, no domínio da política do medicamento, a Provedora de Justiça defende que o acesso à saúde não pode ser condicionado pela área de residência dos doentes, propugnando a criação de um mecanismo nacional de centralização da decisão de fornecimento de medicamentos. Desta forma será possível garantir maior transparência nos processos de autorização e a eliminação de desigualdades geográficas.

¹⁰⁵ Os tempos médios de espera do SNS podem ser conhecidos na página <http://tempos.min-saude.pt/#/instituicoes>

¹⁰⁶ Habilita a realização gratuita de cirurgias em hospitais privados convencionados mediante vale-cirurgia automaticamente emitido, logo que se ache ultrapassado um período de tempo relevante.

¹⁰⁷ É exemplo a situação de utente cujo vale-cirurgia para realização de intervenção no sector privado codificava o tipo de procedimento pretendido como exérese de lesão do útero, sem especificação da técnica a utilizar — exérese clássica/cirúrgica ou remoção via *laser*. Sendo esta última a técnica pretendida, só depois da cativação do vale cirurgia foi a utente informada sobre a inviabilidade de aquela ser prosseguida no hospital de destino escolhido, por falta do equipamento necessário.

¹⁰⁸ Artigo 27.º do Decreto Legislativo Regional n.º 3/2016/M, de 28 de janeiro.

¹⁰⁹ Base 20, n.º 2, alínea b), da Lei de Bases da Saúde.

10.2. Atestados médicos de incapacidade multiuso

A morosidade na emissão dos **AMIM**, a especial vulnerabilidade dos seus requerentes e a sua necessidade transversal e crescente fazem com que esta matéria continue a merecer particular atenção da Provedora de Justiça¹¹⁰.

Em 2022 não diminuíram as queixas sobre os atrasos das juntas médicas de avaliação, apesar do esforço de agilização operado nos procedimentos de emissão dos **AMIM**¹¹¹, no quadro da situação pandémica. Verificou-se também que, no final do ano, ainda não tinha sido dilatada a prorrogação da validade dos atestados caducados em 2019 e 2020, e que deveria terminar em 31 de dezembro¹¹².

Quanto ao **regime transitório de emissão de atestados multiuso para doentes oncológicos recém-diagnosticados**¹¹³, registaram-se, por um lado, dificuldades de alguns hospitais em completar o procedimento com a brevidade que se impunha, alegando-se carência de médicos especialistas disponíveis para o efeito.

Por outro lado, manteve-se a incerteza sobre a operacionalidade daquele procedimento nos casos de doentes oncológicos com diagnóstico e acompanhamento fora do **SNS**, apesar de a Provedora de Justiça ter assinalado ao Governo a necessidade de todos os doentes oncológicos disporem de igual solução no que se refere à certificação da incapacidade decorrente da doença, independentemente da natureza pública ou privada do estabelecimento em que são seguidos.

A morosidade na emissão dos **AMIM** tem reflexos negativos também no acesso às prestações sociais, desde logo à **prestação social para a inclusão** (PSI).



Queixas quanto à morosidade quer na atribuição da PSI, quer na emissão de AMIM chegam frequentemente à Provedora de Justiça através da Linha do Cidadão com Deficiência.

¹¹⁰ Sobre a matéria, foram já dirigidas ao Governo as Recomendações n.ºs 3/B/2020, de 24 de fevereiro, e 6/B/2020, de 16 de junho, consultáveis em <https://www.provedor-jus.pt/recomendacoes-e-outras-decisoes/recomendacoes/?ano=2020>

¹¹¹ Artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, na versão inicial, e Decreto-Lei n.º 1/2022, de 3 de janeiro.

¹¹² Tal motivou, já em 2023, uma intervenção da Provedora de Justiça: <https://www.provedor-jus.pt/atrasos-na-realizacao-de-juntas-medicas-provedora-alerta-para-a-urgencia-de-prorrogar-a-validade-de-atestados-medicos-de-incapacidade-multiusuarios-caducados-por-falta-de-resposta-do-estado/>

¹¹³ O regime da Lei n.º 14/2021, de 6 de abril, foi criado na sequência do acolhimento da Recomendação n.º 6/B/2020 (disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/atestado-medico-de-incapacidade-multiuso-ministra-da-saude-6-b-2020/>) e visa ultrapassar a morosidade na emissão dos **AMIM**, já que estes passaram a estar a cargo dos hospitais e deixaram de depender de juntas médicas.

Na sequência da Recomendação n.º 2/B/2020, de 3 de maio, sobre a matéria, e em face da demora na adoção de medida legislativa¹¹⁴ que salvaguardasse o direito dos interessados a beneficiar das prestações devidas, em 2022 foi formulada chamada de atenção ao Governo, por ofício à Secretária de Estado para a Inclusão das Pessoas com Deficiência, de 5 de janeiro. A Provedora de Justiça continua a acompanhar o assunto, uma vez que a eficácia desta prestação social ainda não se encontra garantida¹¹⁵.

A demora na emissão também justificou a crítica dirigida pela Provedora de Justiça ao **Ministro da Educação**, a respeito da exigência de **AMIM** para efeitos de demonstração do grau de incapacidade no **concurso de mobilidade por doença dos docentes**¹¹⁶. Sendo este grau o primeiro critério de ordenação no referido concurso¹¹⁷, a imposição da sua comprovação através do **AMIM** pode, tendo presentes os atrasos detetados, impedir a correta graduação dos professores no concurso e frustrar a colocação na escola pretendida.

A apresentação de **AMIM** com menção de deficiência motora igual ou superior a 60% é igualmente condição para acesso a cartão de modelo comunitário para pessoas com deficiência limitadas na sua mobilidade, de que, por sua vez, depende a **atribuição de lugares de estacionamento para pessoas com deficiência**, como já assinalado em anteriores relatórios.

10.3. Subsistemas públicos de saúde

Entre os subsistemas públicos de saúde¹¹⁸, a **ADSE** assume maior peso representativo, quer pelo número de beneficiários, quer pela função matriz do seu regime ante os demais. Com especial ênfase, em 2022 persistiram as queixas atinentes às *condições de inscrição* na **ADSE**, na qualidade de beneficiário titular e familiar.

¹¹⁴ Na resposta à Recomendação, o Governo referiu que «(...) a proposta de Decreto-Lei que está a iniciar o respetivo procedimento legislativo governamental prevê uma norma que vai ao encontro do proposto», estabelecendo «(...) o efeito retroativo do pagamento quando esteja em causa a demora na realização de Juntas Médicas de Avaliação da Incapacidade», em https://www.provedor-jus.pt/documentos/Resposta_Recomendacao_PSI_2_B_2020.pdf

¹¹⁵ Com efeito, resulta comprometido o princípio da eficácia das prestações sociais quando não é permitida uma concessão oportuna das prestações legalmente previstas — no caso, a PSI — para uma adequada prevenção e reparação das eventualidades e promoção de condições dignas de vida. Recorde-se que o Governo criou a PSI «enquanto recurso fundamental para a inclusão das pessoas com deficiência e para a melhoria da sua qualidade de vida e das suas famílias» (Lei de Bases do Sistema de Segurança Social, aprovada pela Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, e o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro).

¹¹⁶ Disponível em <https://www.provedor-jus.pt/mobilidade-dos-professores-provedora-ausculta-governo-sobre-necessidade-de-articulacao-com-um-regime-adequado-de-protecao-na-doenca/>

¹¹⁷ Artigo 8.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 41/2022, de 17 de junho, que estabelece o regime de mobilidade de docentes por motivo de doença.

¹¹⁸ É dizer o subsistema de assistência na doença ao pessoal da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública (SAD/GNR e SAD/PSP) e o subsistema de assistência na doença aos militares das Forças Armadas (IASFA/ADM).

No quadro do estatuto de **beneficiário titular**, continuaram a ser recebidas reclamações sobre a exclusão de aposentados que, tendo efetuado descontos para o subsistema durante a sua vida ativa, sofreram uma interrupção do vínculo laboral antes da aposentação (normalmente, por razões de saúde ou desemprego).

Entende a **ADSE**, em posição que, aliás, tem sofrido alterações, que apenas se podem inscrever como beneficiários titulares, na condição de aposentados, os cidadãos que à data da passagem à aposentação sejam beneficiários da **ADSE** e que se encontrem com vínculo à Administração Pública¹¹⁹.

A Provedora de Justiça já em 2021 se pronunciou no sentido de dever ser, pelo menos, permitida a reinscrição de quem, evidenciando longo percurso contributivo para o subsistema e tendo saído de modo involuntário, confiou na proteção pressuposta naquele investimento. A posição não foi acolhida pela **ADSE**, continuando em 2022 a ser recebidas queixas deste teor.

Quanto às condições de inscrição dos **familiares dos beneficiários titulares** continuou a merecer preocupação, no sentido já defendido em anos anteriores¹²⁰, a situação daqueles que recebem pensão de sistemas sociais voluntários ou não contributivos¹²¹ e que, por essa razão e independentemente da exiguidade da prestação auferida, são afastados do subsistema. Neste âmbito, mereceu destaque positivo o acolhimento no subsistema de familiares com deficiência, mesmo que recebam PSI, por esse modo se reconhecendo, em casos pontuais, a tutela reforçada devida a esse grupo especialmente vulnerável.

No que respeita a outros subsistemas públicos de saúde, cumpre assinalar que a Provedora de Justiça apelou à conclusão da reforma do regime jurídico da **Assistência na Doença aos Militares (ADM)**, em ordem a, sem comprometer a sustentabilidade financeira desse subsistema, assegurar a prestação de cuidados de saúde de qualidade aos seus beneficiários¹²².

Na sequência, o **Ministério da Defesa Nacional** informou estarem a decorrer os trabalhos de reforma do Sistema de Saúde Militar, encontrando-se em curso a elaboração da legislação que permita a sua concretização.

¹¹⁹ De acordo com a informação da página oficial: <https://www2.adse.pt/beneficiarios/quem-sao/>

¹²⁰ V. Relatório à Assembleia da República – 2019 (pág. 133), em https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relat2019_web.pdf e Relatório à Assembleia da República – 2020 (pág. 148), em https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relat2020%20_Relatorio.pdf

¹²¹ Como sejam o rendimento social de inserção, o subsídio social de desemprego, o complemento solidário para idosos, a pensão social de velhice, a prestação social para a inclusão, o seguro social voluntário. O entendimento manifestado é justificado com base na latitude do texto dos artigos 7.º e 15.º do Regime da ADSE (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro) e no apelo à lógica que motivou a extensão solidária dos benefícios de saúde aos familiares, sem exigência de contribuição.

¹²² Recomendação n.º 1/B/2022, de 29 de setembro, em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/recomendacao-1-o-b-2022/>

11. SEGURANÇA SOCIAL

11.1. Abono de família a crianças e jovens

A morosidade no acesso à prestação abono de família a crianças e jovens e a forma de cálculo utilizada para apuramento do escalão de rendimentos continuaram a motivar a apresentação de queixas à Provedora de Justiça, em especial por parte dos agregados familiares mais vulneráveis, sobretudo os cidadãos estrangeiros e as famílias monoparentais.

Quanto aos estrangeiros, o problema do **acesso ao abono de família** consubstanciou-se, essencialmente, na exigência da prova da regularidade da permanência dos requerentes em território nacional, verificando-se que os serviços do **ISS** não estavam a considerar as regras excecionais em vigor que, devido à pandemia de Covid-19, prorrogaram a validade dos documentos emitidos pelo **SEF**.

Após a intervenção da Provedora de Justiça¹²³, o **ISS** difundiu orientações junto dos seus serviços de atendimento, de modo a evitar situações de morosidade, de suspensão ou mesmo de indeferimento indevido das prestações do abono de família.

A respeito da demora no reconhecimento da **majoração do abono de família aos agregados monoparentais**, verificou-se que os serviços do **ISS** continuam a solicitar o acordo de regulação das responsabilidades parentais apenas no decurso da instrução do requerimento e não no momento da sua apresentação, ao contrário do defendido pela Provedora de Justiça. Foram ainda detetadas situações de extravio de documentos, sendo os interessados notificados várias vezes para a apresentação do mesmo documento, sem que os serviços do **ISS** indiquem as causas para estas disfunções.

Situação que merece particular atenção é a cessação automática, pelos serviços do **ISS**, da majoração do abono de família aos agregados monoparentais nos casos em que um dos filhos atinge a maioridade sem prosseguir estudos académicos e deixando, por isso, de poder beneficiar do abono de família — apesar de não auferir quaisquer rendimentos e continuar a viver na inteira dependência económica do progenitor. Nestes casos, os menores do agregado familiar perdem o direito à majoração do seu abono de família, já que os serviços consideram que o agregado deixa de poder qualificar-se como *monoparental* por um dos filhos ter atingido os dezoito anos — passando, assim, a haver duas pessoas maiores¹²⁴.

¹²³ Consulta possível em <https://www.provedor-jus.pt/cidadaos-estrangeiros-falta-de-articulacao-entre-o-instituto-de-seguranca-social-e-o-sef--compromete-acesso-a-prestacoes-sociais/>

¹²⁴ «Considera-se agregado familiar monoparental (...) o que é composto por titulares do abono de família para crianças e jovens e por mais uma única pessoa, parente ou afim em linha recta ascendente até ao 3.º grau (...)» (artigo 8.º-A do Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto).

Note-se que, nestas situações, não ingressa no agregado familiar nenhum elemento que possa considerar-se desempenhar *funções parentais* ou similares (como sucede no caso de casamento ou união de facto do progenitor), e que permita afastar a noção de monoparentalidade. Por outro lado, do ponto de vista das despesas, a alteração relevante é no sentido da diminuição dos rendimentos — não prosseguindo os estudos, o filho que atinge a maioridade deixa, como a lei impõe, de ser titular de abono e, enquanto não tiver rendimentos, não se coloca a questão de poder contribuir para a economia doméstica. Só a exclusão do filho maior do agregado familiar permitiria ao progenitor manter a majoração para os demais titulares, solução que manifestamente não terá estado na intenção do legislador.

A **bonificação por deficiência do abono de família a crianças e jovens** — apoio que visa compensar o acréscimo de encargos familiares decorrentes da situação de deficiência de natureza física, orgânica, sensorial, motora ou mental de descendentes, que torne necessário o apoio pedagógico ou terapêutico — também mereceu a atenção da Provedora de Justiça durante o ano de 2022.

Particular preocupação suscita o facto de a **Direção-Geral da Saúde** ainda não ter estabelecido as orientações técnicas previstas para o funcionamento do sistema, do que estava incumbida com prazo *até 31 de dezembro de 2021*. Trata-se de omissão na regulação e definição dos «referenciais e instrumentos adequados à aferição do impacto da deficiência no desenvolvimento da criança e que careça de apoio individualizado pedagógico e ou de apoio terapêutico» que devem constar da certificação médica preenchida pelo médico assistente da criança ou jovem aquando do pedido de acesso à bonificação por deficiência¹²⁵.

Acrescente-se que as queixas recebidas apontam deficiências ao sistema de funcionamento das **equipas multidisciplinares de avaliação médico-pedagógica**, a quem compete a verificação das condições de atribuição desta prestação social¹²⁶.

As reclamações dirigem-se não só à exiguidade do tempo da avaliação pericial, mas também à avaliação propriamente dita, verificando-se, em muitos casos, que as deliberações proferidas pelas equipas multidisciplinares contrariam os pareceres emitidos pelos médicos especialistas que acompanham a criança ou jovem, sem que seja apresentada a devida fundamentação para tal discordância.

A tudo isto acresce o facto de não estar assegurado o *contraditório pericial*, uma vez que não se prevê o recurso das deliberações das equipas multidisciplinares. A Provedoria de Justiça tem vindo a manter diálogo com o **ISS** acerca deste problema, que continuará a acompanhar.

¹²⁵ No certificado médico é caracterizada a deficiência em causa, a natureza permanente ou não da mesma, os efeitos da deficiência no desenvolvimento pessoal, a situação em que se encontra a criança ou jovem e se necessita de atendimento individualizado específico, com o objetivo de impedir o seu agravamento, anular ou atenuar os seus efeitos e permitir a sua plena inclusão social. O médico deverá ainda identificar a natureza do atendimento individualizado — pedagógico e/ou terapêutico — e as condições em que este deve ser prestado ou, no caso da necessidade da frequência ou internamento em estabelecimento especializado de reabilitação, deverá justificá-la de modo fundamentado (pontos 2 a 4 da Portaria n.º 108/2021, de 25 de maio).

¹²⁶ As equipas multidisciplinares são constituídas por dois médicos do Sistema de Verificação de Incapacidades da Segurança Social e um elemento da área de Desenvolvimento Social do ISS, com experiência na área da deficiência, conforme estabelecido pelo ponto 3 do Despacho n.º 5265/2021, 25 de maio, do Secretário de Estado da Segurança Social e da Secretária de Estado da Inclusão das Pessoas com Deficiência.

11.2. Proteção na invalidez e velhice

No ano em apreço continuou a observar-se uma grave morosidade do **CNP** na apreciação e decisão dos requerimentos de pensão, tal como referido *supra* neste relatório¹²⁷. Num panorama global já muito negativo, os casos das pensões unificadas e das pensões com tempo de trabalho no estrangeiro mostram-se, porém, especialmente críticos.

O regime jurídico da **pensão unificada** implica a consideração dos períodos contributivos existentes no regime geral da segurança social e no regime de proteção social convergente, o que exige uma articulação eficaz entre os serviços do **CNP** e os da **CGA**.

Nestes casos, a morosidade verifica-se sobretudo por parte do **CNP**, quer quando é a entidade responsável pela atribuição da pensão unificada¹²⁸ — em que se constata não só a demora no pedido à **CGA** do respetivo encargo na pensão, mas também na decisão final, i. e., após a receção dos elementos solicitados —, quer quando é requerida para efeito da atribuição da pensão unificada pela **CGA**, tardando em comunicar-lhe o respetivo encargo na pensão.

À morosidade acrescem outros problemas de harmonização de procedimentos, tendo sido possível confirmar que não existe qualquer articulação funcional entre o **CNP** e a **CGA** quanto à aplicação da *taxa de bonificação*¹²⁹, articulação sem embargo necessária para que esta taxa incida sobre ambas as parcelas da pensão unificada. Na sua falta, o resultado são cálculos incorretos das pensões atribuídas, prejudicando os pensionistas, sem que estes, muitas vezes, sequer disso se apercebam, já que a notificação da atribuição da pensão unificada não apresenta, em detalhe, o cálculo da parcela da pensão de cada um dos regimes¹³⁰.

Acresce que, quando a **CGA** surge como o primeiro regime, a bonificação tem de ser calculada manualmente, porque o respetivo sistema informático não se encontra parametrizado para aplicar a taxa de bonificação relativamente à sua própria parcela da pensão unificada.

Em 2022, a Provedora de Justiça promoveu a articulação entre a **CGA** e o **CNP** a respeito da atribuição das pensões unificadas, tendo as entidades reconhecido a premência da revisão do protocolo de colaboração existente.

¹²⁷ V. *supra*, pp. 1. *Morosidade, 1.1. Acesso a direitos sociais.*

¹²⁸ A entidade responsável pela atribuição da pensão unificada é aquela que integra o último regime de proteção social para o qual o requerente descontou: a **CGA** ou o **CNP**, caso o último regime tenha sido, respetivamente, o regime de proteção social convergente ou o regime geral da segurança social.

¹²⁹ Têm direito à aplicação da *taxa de bonificação* os beneficiários de pensão de velhice que tenham prestado serviço efetivo depois de atingida a idade normal de acesso à pensão (ou a idade de acesso que lhes é aplicável em função do tempo de trabalho) — artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio e artigo 5.º da Lei n.º 52/2007, de 31 de agosto.

¹³⁰ Como já abordado *supra*, pp. 3. *Comunicação com os cidadãos, 3.2. Comunicação individualmente dirigida.*

Outra questão a destacar no âmbito da proteção social na invalidez e velhice prende-se com o **tempo de trabalho prestado no estrangeiro** e com a necessária articulação atempada do **CNP** com os organismos de segurança social internacionais, situação que requer especial atenção, tendo presente a crescente mobilidade dos trabalhadores.

As queixas recebidas dizem respeito ao acesso às pensões, por parte quer de cidadãos residentes em Portugal, quer de cidadãos emigrantes, com exercício de atividade em países com os quais Portugal se encontra vinculado por instrumento internacional de segurança social. Verificam-se demoras extremamente significativas — medidas em *anos* — no *mero envio* pelo **ISS** dos formulários regulamentares às instituições de segurança social estrangeiras, bem como na correção dos formulários enviados e na prestação de esclarecimentos complementares solicitados por essas mesmas entidades congéneres.

Perante esta demora, muitos requerentes ficam vários anos a aguardar a pensão estrangeira ou a totalização dos períodos contributivos para preenchimento do prazo de garantia da pensão portuguesa ou para verificação das condições de acesso à pensão de velhice antecipada ou bonificada.

Ocorrendo demora de organismos de outros Estados-Membros da UE, verifica-se que raras vezes o **CNP** recorre à intervenção do **Centro SOLVIT Portugal**¹³¹, entidade que, por referência às suas atribuições e à sua atuação informal, poderia ter aqui intervenção determinante. Note-se que já anteriormente foi chamada a atenção do **ISS** para o facto de os serviços poderem recorrer à intervenção do **Centro SOLVIT Portugal**, que para tal se disponibilizou na sequência de intervenção da Provedoria de Justiça¹³².

¹³¹ https://ec.europa.eu/solvit/contact/index_pt.htm

¹³² Relatório à Assembleia da República – 2016 (págs. 91-92) https://www.provedor-jus.pt/documentos/PROVEDOR_DE_JUSTICA_RELATORIO_ATIVIDADES_2016_VF_0.pdf e Relatório à Assembleia da República – 2019 (pág. 78) https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relat2019_web.pdf

12. SISTEMA PRISIONAL E REINserÇÃO SOCIAL

12.1. Acesso a cuidados de saúde

Após as restrições decorrentes do período pandémico a questão do acesso a cuidados de saúde por parte das pessoas reclusas¹³³ fez-se sentir, no ano de 2022, com particular acuidade. Efetivamente, após o cancelamento e reagendamento de muitas consultas, verificou-se, pelo número de queixas recebidas pela Provedora de Justiça, que ainda não foi possível o regresso à normalidade nas deslocações ao exterior, também condicionadas pelos próprios constrangimentos no **SNS**, por força da pandemia.

No último trimestre de 2022, foram sinalizadas várias situações de falta de condução às consultas e exames agendados por força da greve ao serviço de diligências do Corpo da Guarda Prisional. Sobre esta matéria, foi sublinhado junto dos queixosos o necessário respeito pelo direito à greve constitucionalmente previsto, e recordado que o procedimento de definição concreta dos serviços mínimos (urgências hospitalares e tratamentos programados e inadiáveis de doenças crónicas) está fora do âmbito de atuação deste órgão do Estado.

Todavia, a Provedora de Justiça teve ocasião de realizar insistências para *averiguação da urgência* de situações concretas objeto de queixa.

Quer nas situações de remarcação de consultas, quer nas demais, foi verificada a razoabilidade dos períodos de espera de consultas, em comparação com os tempos médios de espera em geral vigentes, e efetuaram-se insistências junto dos hospitais quando os prazos de espera se revelaram demasiado longos.

¹³³ É garantido à pessoa reclusa o acesso a cuidados de saúde em condições de qualidade e de continuidade idênticas às que são asseguradas a todos os cidadãos, sendo a inscrição no SNS, caso ainda não exista, promovida pelos Estabelecimentos Prisionais (EP) no momento da entrada no serviço prisional — artigos 7.º, n.º 1, alínea i) e 32.º, n.º 2, do Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade (CEPMPL) e artigo 53.º, n.º 6, do Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais (RGEPL).

12.2. Apoio social e económico

Continuou a ser objeto de preocupação a falta de regulamentação do apoio social e económico previsto no Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade¹³⁴, verificada na sequência de queixa em ano anterior. O apoio a esta população reveste-se de especificidades — veja-se, designadamente, que, nos termos da lei, quem se encontre em reclusão não tem direito a beneficiar do rendimento social de inserção, apenas podendo voltar a requerê-lo nos 45 dias anteriores à data previsível de libertação¹³⁵.

A forma como o apoio social e económico previsto no referido código é prestado deve ser definida pelo Governo, identificando-se como áreas responsáveis por essa regulamentação as da justiça, trabalho e segurança social (artigo 54.º, n.º 4).

O **Secretário de Estado Adjunto e da Justiça** foi interpelado sobre esta falta de regulamentação em 2021, e o problema foi sinalizado novamente em julho de 2022, na sequência da tomada de posse do novo Governo e do silêncio do anterior; mantém-se ainda a falta de resposta, inclusive quanto à existência de trabalhos em curso com o objetivo de cumprimento daquele comando legal.

12.3. Apoio habitacional na reinserção social

A situação habitacional no momento da restituição à liberdade tem sido alvo de atenção da Provedora de Justiça, atenta a importância crucial que assume a habitação num contexto de reinserção social e de inexistência de alternativas ao dispor desta população¹³⁶.

No que respeita ao ano de 2022, foram recebidas queixas relativas às dificuldades enfrentadas por quem sai dos estabelecimentos prisionais e não possui habitação própria, ou de familiares, para residir, sendo que, por vezes, a situação de carência habitacional é provocada pela própria reclusão (quando determina a cessação dos contratos de arrendamento).

¹³⁴ De facto, o artigo 54.º prevê que o apoio social e económico seja prestado segundo critérios de necessidade, razoabilidade e adequação às finalidades da execução, «tendo em conta os meios disponíveis e o dever de gestão responsável pelo recluso dos seus recursos próprios» e visa contribuir para a resolução de problemas pessoais ou familiares decorrentes da situação de reclusão e o atendimento, informação e encaminhamento para outras entidades públicas e particulares. O apoio económico destina-se a atenuar dificuldades económicas da família da pessoa em reclusão, designadamente no caso de cessação do rendimento social de inserção, promover a concretização de contactos com o exterior, contribuir para despesas de transportes e manutenção aquando do gozo de licenças de saída jurisdicionais e de preparação para a liberdade, ajudar nas despesas com transportes e manutenção após a libertação, bem como apoiar o desenvolvimento de projetos profissionais nessa altura.

¹³⁵ Refira-se aqui que não foi julgado inconstitucional estar o reconhecimento do direito ao rendimento social de inserção dependente de o requerente «não se encontrar (...) a cumprir pena de prisão em estabelecimento prisional, salvo nos 45 dias anteriores à data previsível de libertação» (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 313/2021, de 13 de maio, em <https://www.tribunalconstitucional.pt/acordaos/20210313.html>)

¹³⁶ Esta matéria foi especialmente relevante durante a pandemia de Covid-19, devido aos termos da libertação de cerca de 15% da população prisional e da necessidade de acautelar o cumprimento do isolamento social. Apesar dos esforços de articulação desenvolvidos entre a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais e a Estratégia Nacional para a integração de pessoas em situação de Sem-Abrigo (ENIPSSA), verificou-se um aumento da população sem-abrigo decorrente deste regime de libertação excepcional. V. Cadernos da Pandemia II, p. 42: https://www.provedor-jus.pt/documentos/sem_abrigo_cadernos_da_pandemia_2021_web.pdf

Na experiência da Provedora de Justiça, aquando da restituição à liberdade, é a sinalização *como pessoa em situação de sem-abrigo* que desencadeia a intervenção dos serviços municipais e de segurança social¹³⁷.

Chegou ao conhecimento da Provedoria de Justiça a criação, pela Câmara Municipal do Porto, do *Programa Apoiar para (Re)Inserir*, que visa destinar anualmente cinco habitações para acolher pessoas após o cumprimento da pena. Em 2019, o município do Porto propôs à Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais a celebração de um protocolo que definisse os termos e as condições do apoio e da reinserção social de ex-reclusos inquilinos municipais do Porto. Na ausência de desenvolvimentos, em 2021 a Provedora de Justiça chamou a atenção da **Câmara Municipal do Porto** e da **Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais** para a necessidade de o protocolo ser rapidamente operacionalizado, não tendo sido obtida resposta.

A Provedora de Justiça continuará a acompanhar atentamente a transição das pessoas reclusas para a vida em liberdade, em particular quanto à eficaz articulação das várias entidades com competência nesta matéria e à existência, ou não, de apoios habitacionais que consigam dar resposta às necessidades reais.

¹³⁷ Sem prejuízo da intervenção, por vezes decisiva, da Rede do NPISA — Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo — através da solução alojamento temporário, mas também de apartamento partilhado.

13. TRABALHO

13.1. Igualdade e não discriminação

As questões de igualdade e não discriminação no emprego e na atividade profissional continuaram a merecer a atenção da Provedora de Justiça.

Fez-se o seguimento da recomendação endereçada, em 2021, à **Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública**, tendo por objeto um conjunto de soluções legais vigentes que fixam limites etários máximos no acesso ao emprego no sector público (por exemplo, no ingresso na **Polícia Judiciária, PSP, GNR**, ou nas carreiras de guarda florestal, polícia municipal e vigilante da natureza)¹³⁸. Em 2022, assistiu-se a desenvolvimentos neste domínio, com a elevação do limite etário máximo para o acesso a concurso de admissão à carreira de agente da **PSP**, fixando-se como novo requisito de admissão não ter mais de 30 anos de idade (ao invés de 27) à data da respetiva abertura¹³⁹.

Não obstante o resultado positivo deste novo juízo de ponderação, não se vislumbra a priorização de uma visão sistémica sobre o problema da discriminação em razão da idade no sector público. Sendo desejável a procura de soluções mais favoráveis e de equilíbrios mais justos entre os diversos interesses, impõe-se assegurar a transversalidade e coerência daquelas.

Ainda no âmbito da temática da igualdade e não discriminação, continua a motivar preocupação que, para o acesso às Forças Armadas, se mantenham intocadas as tabelas de inaptidão em vigor que exigem a despistagem da infeção pelo VIH como condição de ingresso, afastando da carreira militar os candidatos seropositivos¹⁴⁰.

Não obstante as anteriores tomadas de posição junto do **Ministério da Defesa Nacional**¹⁴¹, em 2022 continuam em vigor as normas que afastam candidatos ao recrutamento pelo único facto de estarem infetados pelo VIH, independentemente das efetivas limitações físicas ou psicológicas que possam ser concretamente incapacitantes para o desempenho das funções militares.

¹³⁹ Artigo 20.º, n.º 1, alínea c), da Portaria n.º 143/2022, de 11 de maio.

¹⁴⁰ As referidas tabelas estão vertidas em Portaria que remonta a 1999 (Portaria n.º 790/99, de 7 de setembro).

¹⁴¹ Recomendação n.º 7/B/2012, de 4 de julho (https://www.provedor-jus.pt/documentos/Rec_7B2012.pdf), acatada quanto às forças policiais no âmbito dos Ministérios da Justiça e da Administração Interna. A GNR, por seu turno, rege-se, no que aqui releva, pelo regime aplicável às Forças Armadas.

Por fim, cumpre referir a questão da transição estabelecida pelo regime remuneratório das **carreiras especiais de conservador de registos e oficial de registos**¹⁴², que gerou um número muito significativo de queixas, logo em 2019, sobre situações concretas de desigualdade salarial, e que motivou intervenção da Provedora de Justiça junto do Ministério da Justiça em 2021. Na ausência de evolução favorável, o assunto foi retomado em 2022, com nova interpelação dirigida ao **Secretário de Estado da Justiça**, na qual se sugeriu que fosse encontrada alternativa normativa, capaz de superar as diferenças salariais entre aqueles que realizam as mesmas funções (numa mesma conservatória ou não), bem como no caso de trabalhadores que auferem vencimentos inferiores aos de trabalhadores que atuam sob a sua direção¹⁴³.

O regime em causa cristalizou as disparidades nos vencimentos de exercício de conservadores e oficiais dos registos que remontavam a 2001¹⁴⁴, sem que qualquer razão ou exigência de interesse público fundamentasse esta discrepância, considerando-se assim em causa os princípios da igualdade e da proibição do arbítrio na conformação das regras de transição e reposicionamento.

13.2. Mobilidade

O número de queixas que, nos últimos anos, versam questões relacionadas com a mobilidade dos trabalhadores públicos, em confronto com as que incidem sobre problemas relacionados com concursos, leva a supor um recurso cada vez mais frequente àquela figura.

Inicialmente concebida como mecanismo dirigido ao suprimento de necessidades transitórias de serviço¹⁴⁵, tem vindo a revelar-se um meio expedito de recrutar trabalhadores para funções com vocação duradoura. Para tanto contribuíram as normas orçamentais que, desde 2011, têm vindo a permitir a sucessiva prorrogação excecional das situações de mobilidade¹⁴⁶.

E, se é certo que a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP)¹⁴⁷ prevê a publicitação da mobilidade, mediante a disponibilização de formulário — o que implicará um procedimento, ainda que simplificado, de escolha em condições de igualdade e imparcialidade —, verifica-se que tais divulgação e procedimento de seleção nem sempre ocorrem, impedindo que outros trabalhadores possam disputar os lugares.

¹⁴² Artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 145/2019, de 23 de setembro.

¹⁴³ Já em 2023 foi transmitida a criação de um grupo de trabalho específico com representação governamental e dos sindicatos.

¹⁴⁴ Por força da Portaria n.º 1448/2001, de 22 de dezembro, foi fixado (transitoriamente para 2002, mas com sucessivas prorrogações nos anos subsequentes até 2019) o vencimento de exercício de cada conservador e oficial dos registos, feito corresponder à média aritmética da participação emolumentar apurada de janeiro a outubro de 2001. No essencial, daqui resultaram disparidades entre participações emolumentares, tal como apuradas em 2002, que foram mantidas no Decreto-Lei n.º 145/2019, de 23 de setembro.

¹⁴⁵ Artigo 63.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (LVCR).

¹⁴⁶ Atualmente, artigo 15.º da Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro.

¹⁴⁷ Artigo 97.º-A da Lei n.º 35/2014, de 20 junho, introduzido pela Lei n.º 25/2017, de 1 de junho.

A mobilidade é, de outro passo, procurada pelos trabalhadores como via para a mudança de categoria ou de carreira sem necessidade de submissão a concurso, utilizando assim a evolução do regime de vínculos em sentido distinto do que presidiu à sua aprovação. A partir de 2009, foi eliminada a possibilidade de integração em carreira diferente sem concurso (através da revogação dos regimes de reclassificação e reconversão) e foi flexibilizada a mudança de carreira por concurso¹⁴⁸. Ora, a admissão da consolidação das situações de mobilidade para categoria ou carreira diferentes¹⁴⁹ traduziu-se em parte, nos seus efeitos práticos, num retorno àqueles regimes, com subalternização da figura do concurso como meio regra para conseguir tais mudanças.

Uma vez que as situações de mobilidade ou de consolidação que implicam aumentos remuneratórios estiveram legalmente sujeitas a múltipla autorização ministerial, em 2022 continuaram a ser recebidas muitas queixas sobre a demora, com frequência superior a um ano, na obtenção da pronúncia dos membros do Governo, em especial do **Ministro das Finanças**¹⁵⁰.

Esta situação levou a Provedora de Justiça a alertar o **Ministro das Finanças** para os casos de vários trabalhadores que aguardavam, desde 2020, a decisão dos processos de mobilidade, com a agravante de alguns se encontrarem há largo tempo a exercer as funções próprias da categoria ou carreira para a qual se iria operar a pretendida mobilidade.

Apesar de se entender que a colocação em regime de mobilidade não constitui um direito dos trabalhadores — pois funda-se sempre em razões de interesse público —, considerou-se que o efetivo exercício de funções próprias de uma categoria profissional inteiramente distinta da que o trabalhador formalmente detém, e pela qual é remunerado, se reconduz a um desajustamento funcional que deveria ser corrigido.

¹⁴⁸ Artigos 51.º, 52.º, 55.º e artigo 116.º, alíneas ba) e bd) da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro.

¹⁴⁹ Artigo 99.º-A, aditado pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2017.

¹⁵⁰ Apenas no decreto de execução do Orçamento do Estado para 2023 deixou de ser exigida a autorização dos Ministros das Finanças e da Administração Pública para a concretização de situações de mobilidade e de consolidação que envolvam acréscimos remuneratórios, bastando agora, desde que verificadas determinadas condições, o despacho do membro do Governo responsável pela respetiva área sectorial (artigo 126.º, n.ºs 4 e 5, do Decreto-Lei n.º 10/2023, de 8 de fevereiro).

13.3. Precariedade

Decorridos mais de cinco anos desde o lançamento do *Programa de Regularização Extraordinária de Vínculos Precários na Administração Pública* (PREVPAP)¹⁵¹, ainda existem procedimentos de regularização por concluir.

Uma das situações que, em 2022, gerou várias queixas foi a dos técnicos especializados que asseguram atividades de formação nas escolas públicas e que aguardavam ainda o lançamento dos concursos que lhes permitiriam vir a celebrar contratos por tempo indeterminado, mantendo-se os interessados em situação laboral precária, com contratos a termo de duração anual¹⁵².

A Provedora de Justiça chamou a atenção do **Secretário de Estado da Educação** para a necessidade de ser concluído o processo de regularização¹⁵³; nessa sequência, a **Direção-Geral da Administração Escolar** emitiu orientações dirigidas às escolas, para serem abertos concursos destinados aos formadores em causa, permitindo-lhes, assim, a posterior celebração de contratos por tempo indeterminado e a integração em carreira.

É de realçar que a Provedora de Justiça continua a tomar conhecimento da manutenção de **formas precárias de contratação** para satisfazer necessidades permanentes da Administração. Tal significa que, se, por um lado, ainda não está totalmente concluída a execução do programa de regularização extraordinária de vínculos precários, por outro lado, assiste-se à constituição de *novos vínculos* inadequados para responder a necessidades públicas que aparentam não ser específicas nem transitórias.

O fenómeno não é novo, como o demonstra a sucessão, nas últimas décadas, de ciclos de precariedade e subsequente regularização, a par da vigência de regimes de proibição e de sanções, que se têm revelado ineficazes. É também difícil de conhecer o fenómeno em toda a sua extensão, a cada momento, uma vez que o tratamento estatístico das diversas modalidades contratuais de desempenho de atividade pública não permite apreender a respetiva natureza.

¹⁵¹ O PREVPAP foi definido pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2017, de 28 de fevereiro, regulamentado pela Portaria n.º 150/2017, de 3 de maio, e concretizado pela Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro.

¹⁵² Apesar de ter sido reconhecido que davam resposta a necessidades públicas permanentes com vínculo inadequado, conforme pareceres da Comissão de Avaliação Bipartida da área governativa da Educação homologados, alguns no ano de 2019, pelos membros do Governo competentes, nos termos da Portaria n.º 150/2017, de 3 de maio.

¹⁵³ O ofício pode ser consultado em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/regularizacao-tecnicos-especializados-de-formacao-oficio-secretario-de-estado-educacao/>

A precariedade laboral reflete-se, num primeiro plano, na fragilização da posição do trabalhador, que não beneficia do amparo que o direito do trabalho lhe confere. Tal traduz-se na menor capacidade de influenciar aspetos fundamentais da prestação de trabalho, numa maior exposição (v.g. a fenómenos como a discriminação), na fragilização ou inexistência de garantias (v.g., em caso de acidente de trabalho) e, por vezes, na restrição de acesso a prestações sociais em situação de vulnerabilidade (v.g., em situação de doença ou desemprego).

Implica, noutra vertente, a compressão do direito de acesso a funções públicas em condições de liberdade e igualdade, envolvendo o afastamento dos outros interessados da possibilidade de prestarem serviço público.

Finalmente, a precariedade é ainda suscetível de comprometer a própria imparcialidade, legitimidade democrática e qualidade da prestação da Administração, seja porque a escolha dos que servem a causa pública poderá estar fundada em fatores que não se reconduzem necessariamente ao mérito, seja atendendo às limitações acrescidas a nível de formação e qualificação destes recursos humanos.

13.4. Saúde no trabalho – entidades públicas

Não obstante se encontrar há muito tempo prevista a obrigação de a Administração Pública dispor de serviços de segurança e saúde no trabalho¹⁵⁴, acompanhada mais recentemente da sujeição ao correspondente regime contraordenacional¹⁵⁵, persistem as entidades públicas que não dispõem de serviços daquela natureza.

As situações objeto de queixa, e que suscitaram maiores preocupações em 2022, são as dos trabalhadores cujo estado clínico requer adaptações no seu posto de trabalho, para o que é imprescindível a intervenção dos serviços de saúde no trabalho.

No caso dos trabalhadores cujo **acidente de trabalho ou doença profissional** gera ausência temporária ao trabalho ou incapacidade permanente que os impossibilita de exercer plenamente as suas anteriores funções, a lei impõe a observação por médico do trabalho que, sendo o caso, ponderará as medidas necessárias para que sejam atribuídas funções e condições laborais adequadas ao seu estado clínico¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Atualmente, a LTFP remete a matéria para o Código do Trabalho e respetiva legislação complementar (artigo 4.º, n.º 1, alínea j)).

¹⁵⁵ Artigos 16.º-E a 16.º-G da LTFP, introduzidos pela Lei n.º 79/2019, de 2 de setembro, que determinou a aplicação aos empregadores públicos da Lei n.º 102/2009, de 10 de setembro.

¹⁵⁶ Artigos 20.º, n.º 4, 23.º, 29.º e 31.º do Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro, e artigo 108.º, n.ºs 1 e 3, alínea c), da Lei n.º 102/2009, de 10 de setembro.

A falta da avaliação por médico do trabalho não pode deixar de ter reflexos significativos na situação do trabalhador. Foi o caso de vigilante da natureza cujo estado clínico decorrente de um acidente de trabalho não lhe permitia voltar às mesmas funções, designadamente por implicarem o uso de viaturas todo-o-terreno em estradas sinuosas e de piso irregular. Por não existirem ainda serviços de saúde no trabalho na entidade pública em causa, a sua reintegração profissional acabou por ser feita, sem qualquer sustentação médica, mediante a atribuição de funções meramente administrativas.

Por seu turno, os **trabalhadores com deficiência ou doença crónica** têm o direito a que a entidade empregadora adote medidas adequadas para que possam exercer a sua atividade, exceto se tal implicar encargos desproporcionados¹⁵⁷. A falta de ponderação médica das medidas de adaptação necessárias tem habitualmente como consequência o prolongamento das ausências ao trabalho e a substituição temporária do trabalhador, com o correspondente aumento do encargo financeiro, já que o trabalhador mantém o direito à remuneração ou a receber subsídio de doença¹⁵⁸.

É ainda de destacar as situações em que as entidades empregadoras dispõem de serviços de saúde no trabalho, mas resistem a aplicar as recomendações que aqueles formulam na sequência da observação clínica dos trabalhadores.

Esta situação verifica-se, com frequência, com os docentes das escolas públicas. A partir de 60 dias de ausência ao trabalho por doença, é obrigatória a sua avaliação por junta médica da **ADSE**, a qual pode determinar que o docente, embora apto a regressar ao trabalho, deve exercer *serviços moderados*¹⁵⁹. Mais recentemente, é comum a indicação pelas juntas médicas de que a definição de tais serviços deve ser feita pela medicina do trabalho.

Efetuada a avaliação pelos médicos do trabalho, a Administração Educativa resiste a aplicar a dispensa ou a redução da componente letiva recomendadas, sempre que as mesmas não se contêm nos limites exatos da deliberação da junta médica da **ADSE**.

¹⁵⁷ Artigo 86.º do Código do Trabalho, aplicável nesta matéria aos trabalhadores em funções públicas, por remissão do artigo 4.º alínea f), da LTFP.

¹⁵⁸ Consoante o regime de proteção social que abranja o trabalhador.

¹⁵⁹ Artigo 11.º, n.º 2, alínea b) do Decreto Regulamentar n.º 41/90, de 29 de novembro.

Tal posição parece pressupor que a medicina do trabalho não pode propor adaptações do posto de trabalho sem concordância prévia da junta médica, quando o certo é que o âmbito de intervenção da medicina do trabalho não se restringe às situações em que houve intervenção da **ADSE**¹⁶⁰.

Tendo presente esta situação, e as especiais exigências da função docente, a Provedora de Justiça alertou o **Ministro da Educação** para a necessidade de aprovação de regime de proteção dos docentes na doença que contemple a possibilidade de conformação da carga letiva e das funções exercidas à concreta situação clínica¹⁶¹.

¹⁶⁰ O empregador deve promover a realização de exames de saúde adequados a comprovar e avaliar a aptidão física e psíquica do trabalhador para o exercício da atividade, bem como a repercussão desta e das condições em que é prestada na saúde do mesmo, o que compreende exames de admissão, periódicos e ocasionais, designadamente «no caso de regresso ao trabalho depois de uma ausência superior a 30 dias por motivo de doença ou acidente» (artigo 108.º da Lei n.º 102/2009, de 10 de setembro).

¹⁶¹ O pedido de pronúncia pode ser consultado em <https://www.provedor-jus.pt/mobilidade-dos-professores-provedora-ausculta-governo-sobre-necessidade-de-articulacao-com-um-regime-adequado-de-protecao-na-doenca/>.

INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS E DEMAIS ATIVIDADE |

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

INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS E DEMAIS ATIVIDADE

1. INTRODUÇÃO

O Provedor de Justiça, a par da função clássica de defesa dos cidadãos contra a "má administração", que decorre do mandato de *Ombudsman*, é em Portugal a Instituição Nacional de Direitos Humanos (INDH), com competência para promover e defender o legado da Declaração Universal dos Direitos Humanos e o sistema jurídico que dela decorre.

Enquanto órgão independente e pelo conhecimento que tem da realidade nacional, desde logo através das variadas queixas que recebe, está bem posicionado para avaliar o cumprimento das obrigações internacionais a nível interno, tendo presente a indivisibilidade e interdependência de todos os direitos humanos.

Os *Princípios de Paris*, aprovados pela Assembleia Geral da ONU em 1993¹⁶², atribuem às INDH a missão de cooperar com as Nações Unidas, com as instituições regionais e as instituições nacionais de outros países com competência na promoção e proteção dos direitos humanos. Tais competências encontram-se também previstas no Estatuto do Provedor de Justiça¹⁶³.

A Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (GANHRI), responsável por proceder à acreditação das INDH, classificou o Provedor de Justiça, em 1999, com o "estatuto A", reconhecendo que se encontra plenamente conforme com os *Princípios de Paris*. E, desde então, esse estatuto manteve-se¹⁶⁴.

¹⁶² Princípios relativos ao Estatuto das Instituições Nacionais de Direitos Humanos, adotados pela Resolução n.º 48/134 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 20 de dezembro de 1993.

¹⁶³ Redação dada ao artigo 1.º da Lei n.º 9/91, que aprovou o Estatuto do Provedor de Justiça, pela Lei n.º 17/2013, de 18 de fevereiro.

¹⁶⁴ Depois da primeira acreditação, a instituição foi alvo de mais outros três procedimentos de avaliação – ocorridos em 2007, 2012 e 2017.

Enquanto INDH acreditada com estatuto «A», o Provedor de Justiça tem direitos de participação no Conselho de Direitos Humanos e perante os Comitês das Nações Unidas¹⁶⁵, podendo fazer declarações orais e escritas. Pode ainda participar plenamente nas redes de instituições nacionais de direitos humanos, com direito a voto¹⁶⁶.

O papel do Provedor de Justiça enquanto INDH é tido em conta também no contexto regional, como interlocutor da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE)¹⁶⁷, do Conselho da Europa — onde a Rede Europeia de INDH tem estatuto de observador permanente das instituições — e, bem assim, dos órgãos e organismos da União Europeia, com os quais coopera regularmente.

Em 2022, o Provedor de Justiça continuou a manter o diálogo construtivo com outras instituições nacionais e com a sociedade civil. Participou em várias iniciativas destinadas a promover a informação e educação no domínio dos direitos fundamentais e dos direitos humanos, por exemplo, através de ações de formação, seminários e conferências.

Mantiveram-se em funcionamento na Provedoria de Justiça as linhas de atendimento telefónico destinadas à proteção dos direitos das pessoas mais vulneráveis, como sejam as crianças, as pessoas idosas e os cidadãos com deficiência.

As solicitações dirigidas ao Provedor de Justiça, enquanto INDH, têm vindo a aumentar, em quantidade e diversidade temática. No contexto da reorganização dos serviços,¹⁶⁸ foi criado o Gabinete de Direito e Relações Internacionais incumbido de assegurar as funções que cabem à Provedoria de Justiça enquanto INDH¹⁶⁹.

O Gabinete de Direito e Relações Internacionais opera em estreita ligação com a atividade de tratamento de queixas, estabelecendo uma ponte entre as dimensões nacional e internacional do Provedor de Justiça. Nesse sentido, a resposta aos pedidos externos de contributos é dada tendo em consideração o trabalho das unidades funcionais que acompanham os assuntos. Por outro lado, procura assegurar a divulgação interna da informação apreendida no contexto internacional, designadamente novos estudos, relatórios e boas práticas.

¹⁶⁵ <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies>

¹⁶⁶ <https://ennhri.org/about-nhris/un-paris-principles-and-accreditation/>

¹⁶⁷ <https://www.osce.org/odihr/nhri>

¹⁶⁸ Vd. Decreto-Lei n.º 80/2021, de 6 de outubro, que estabelece o regime de organização e funcionamento da Provedoria de Justiça.

¹⁶⁹ Compete ainda a este departamento promover a harmonia entre o direito interno e internacional, na área dos direitos humanos; preparar e apresentar os relatórios exigidos pelas organizações internacionais e cooperar com instituições internacionais, regionais e nacionais responsáveis pela promoção e proteção dos direitos humanos (v artigo 18.º).

2. SISTEMA INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

A Provedoria de Justiça coopera com os **Procedimentos Especiais** das Nações Unidas, mandatos exercidos por especialistas independentes do Conselho de Direitos Humanos para relatar e aconselhar os países sobre direitos humanos, a partir de uma perspetiva temática ou específica.

O Relator Especial sobre a questão das obrigações de direitos humanos relativas ao gozo de um ambiente seguro, limpo, saudável e sustentável, visitou Portugal, em setembro de 2022, com o objetivo de analisar como têm vindo a ser implementados tais direitos, identificar boas práticas e investigar os desafios ambientais que o país enfrenta. Tendo reunido com a Provedora de Justiça¹⁷⁰, foram abordados vários assuntos com impacto no nosso território, como as alterações climáticas, os incêndios florestais, a desertificação do interior, as falhas no abastecimento de água e a pressão urbanística nas zonas costeiras. No início de 2023, o Relator Especial apresentou ao Conselho de Direitos Humanos da ONU um relatório sobre a visita a Portugal, com as suas conclusões e recomendações¹⁷¹.

Foi ainda dada resposta ao pedido da Relatora Especial das Nações Unidas para os Defensores dos Direitos Humanos sobre as mudanças positivas alcançadas desde a publicação da Declaração das Nações Unidas sobre os Defensores dos Direitos Humanos¹⁷². Tal contributo, que se reporta à situação nacional, destina-se a um relatório para o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas.

¹⁷⁰ <https://www.provedor-jus.pt/provedora-de-justica-recebeu-o-relator-especial-da-onu-sobre-direitos-humanos-e-ambiente/>

¹⁷¹ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/616/63/PDF/G2261663.pdf?OpenElement>

¹⁷² <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/call-input-report-special-rapporteur-human-rights-defenders-human-rights>

3. ASSOCIAÇÕES E REDES INTERNACIONAIS DE INDH

O Provedor de Justiça interage regularmente com a Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (GANHRI) da qual é membro e que é composta por mais de cem INDH acreditadas. A GANHRI tem por missão unir, promover e fortalecer as INDH, sendo reconhecida como parceira das Nações Unidas.

Em 2022, foram acompanhados vários eventos organizados pela GANHRI, para partilhar boas práticas e experiências, designadamente sobre o tema «Proteger os defensores dos direitos humanos ambientais e promover uma participação significativa nas conversações sobre o clima – o papel das Instituições Nacionais de Direitos Humanos». Em março, a instituição esteve presente na reunião anual¹⁷³, na qual foi discutido o papel das INDH na proteção dos direitos humanos na era digital.

O Provedor de Justiça é membro do Grupo de Trabalho (de INDH) sobre Empresas e Direitos Humanos da GANHRI. Trata-se de um domínio que tem vindo a ser acompanhado, desde logo através da participação no 11.º Fórum sobre Empresas e Direitos Humanos promovido pelas Nações Unidas¹⁷⁴.

A cooperação passou ainda pela resposta a questionários, os quais versaram sobre o procedimento de acreditação e o novo plano estratégico da GANHRI para 2023-2025.

3.1. Instituto Internacional de *Ombudsman*

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

A Provedora de Justiça integra o Conselho de Administração da Região Europeia e foi eleita para representar essa região no Conselho de Administração do IOI (ao nível internacional)¹⁷⁵.

¹⁷³ <https://ganhri.org/event/ganhri-2022-am/>

¹⁷⁴ <https://media.business-humanrights.org/media/documents/2022-Forum-ConceptNote-final-EN.pdf>

¹⁷⁵ <https://www.theioi.org/loi-regions/europe>

Em 2022, esteve presente na reunião anual do IOI, na qual foi assinado um Memorando de Entendimento entre o IOI e o Instituto das Nações Unidas para Formação e Investigação¹⁷⁶. Foram ainda abordadas as diligências promovidas pelo IOI para obter o estatuto de observador na Assembleia Geral das Nações Unidas, entre outros assuntos¹⁷⁷. A Provedoria de Justiça marcou presença também na reunião da região europeia, na qual se apreciou a candidatura de membros a subsídios regionais.

3.2. Rede CPLP de Direitos Humanos

A Rede da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa de Direitos Humanos (Rede CPLP Direitos Humanos) tem como objetivo a proteção e a promoção dos direitos humanos e o reforço do papel das instituições que a compõem, partilhando experiências, melhores práticas e assistência técnica. Tem ainda por objetivo sensibilizar as autoridades nacionais para as vantagens e benefícios da criação de INDH em conformidade com os *Princípios de Paris* e encorajar as existentes a solicitar a sua acreditação junto da GANHRI.

Presentemente, a Provedora de Justiça assegura o Secretariado Executivo da Rede.

Na quinta reunião da Rede CPLP de Direitos Humanos, em abril, ocorreram conferências sobre temas de interesse comum para os membros, nas quais participou a Provedora de Justiça¹⁷⁸. No termo da reunião, foi assinada a Declaração de Luanda¹⁷⁹.

A Provedoria de Justiça participou em ação de formação destinada a técnicos, organizada pela instituição congénere angolana, sobre a «Avaliação Comparativa do Sistema de Tramitação de Casos do Provedor de Justiça com outros Países e de outras Instituições de Direitos Humanos da CPLP».

Ainda no âmbito da rede CPLP, foi organizada uma conferência internacional, em maio («Provedor de Justiça: 10 anos Garantindo os direitos dos cidadãos, a defesa da legalidade e da Justiça»), para comemorar o décimo aniversário do Provedor de Justiça de Moçambique, na qual a Provedora de Justiça se fez representar¹⁸⁰.

¹⁷⁶ <https://www.theioi.org/ioi-news/current-news/memorandum-of-understanding-signed-with-unitar>

¹⁷⁷ <https://www.theioi.org/ioi-news/current-news/ioi-board-meeting-successfully-held-in-new-york>

¹⁷⁸ <https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=9472&M=NewsV2&PID=10872>

¹⁷⁹ https://www.provedor-jus.pt/documentos/Declaracao_de_Luanda_Rede_CPLP_Direitos_Humanos.pdf

¹⁸⁰ <https://www.provedor-jus.pt/provedora-de-justica-representada-nas-comemoracoes-do-10o-aniversario-do-provedor-de-justica-de-mocambique/>

3.3. Federação Iberoamericana de *Ombudsperson*

A Federação Iberoamericana de *Ombudsperson* (FIO)¹⁸¹ visa a cooperação, troca de experiências, a promoção e o fortalecimento das instituições daquele espaço geográfico.

Na qualidade de membro da FIO, o Provedor de Justiça participa em iniciativas para promoção e defesa dos direitos humanos através das redes temáticas e grupos de trabalho, os quais são um espaço de troca de experiências e um meio para melhorar e fortalecer a atividade dentro das instituições. Disso é exemplo a colaboração com a Rede de *Defensorias* de Mulheres (região europeia) e o Grupo de Trabalho Empresas e Direitos Humanos.

A FIO organiza ações de formação para os funcionários das instituições-membro. Colaboradores da Provedora de Justiça participaram no *workshop* sobre «O direito à saúde e os desafios para a proteção dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais face à emergência climática», ocorrido em julho.

A Provedora de Justiça participou, em novembro, na XXVII reunião anual da Assembleia Geral da FIO, que foi coordenada pela Comissão Nacional de Direitos Humanos da Cidade do México. Interveio como oradora no XXVI Congresso da FIO, sob o tema «Vulnerabilidade das populações no século XXI», que contou com diferentes painéis focados nas pessoas que necessitam de proteção especial, como crianças, mulheres, migrantes e pessoas privadas de liberdade.

Durante a reunião da Assembleia Geral foi apresentado o relatório da Rede de *Defensorias* de Mulheres¹⁸², que contou igualmente com a colaboração da Provedoria de Justiça.

3.4 Aliança de Direitos Digitais de INDH

O Provedor de Justiça integra esta rede internacional, coordenada pelo Instituto Dinamarquês de Direitos Humanos, que visa consolidar o papel das INDH na era digital e proteger e promover os direitos e liberdades digitais, a par do constante desenvolvimento das tecnologias.

Esta rede é um espaço de aprendizagem entre pares para intercâmbio de experiências, desafios e oportunidades no campo dos direitos digitais. A instituição esteve representada em reunião realizada com esse propósito (março de 2022).

¹⁸¹ <http://www.portalfio.org/?Ancho=1110>

¹⁸² Relatório sobre a atividade das Provedorias de Justiça da Rede Europeia de Mulheres da Federação Iberoamericana de *Ombudsperson* no domínio da igualdade entre mulheres e homens e da violência de género, disponível em <http://www.portalfio.org/>.

4. SISTEMA REGIONAL DE DIREITOS HUMANOS

4.1. Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

No contexto europeu, a Provedoria de Justiça colabora com a OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, que acompanha a situação dos direitos humanos nos 57 Estados participantes, designadamente com o Gabinete para as Instituições Democráticas e Direitos Humanos (ODIHR). Este Gabinete presta apoio, assistência e conhecimentos especializados aos Estados participantes, à sociedade civil e às INDH, organizando, por exemplo, ações de formação.

Nesse âmbito, participámos, em junho, na «2022 Academia de INDH: Inteligência artificial (IA) e direitos humanos» organizada pelo ODIHR¹⁸³.

A Provedora de Justiça reuniu com a representante da OSCE para a Liberdade dos *Media*, em julho, no decurso da sua visita oficial a Portugal. Foram abordados vários temas, entre os quais as conquistas e desafios de Portugal em matéria de liberdade de imprensa nos últimos anos e a criminalização da difamação¹⁸⁴. Além disso, esteve representada em encontro de dirigentes para debater o tema «A construção de INDH resilientes»¹⁸⁵ promovido, em setembro, pelo ODIHR.

4.2. Conselho da Europa

Em fevereiro, foram correspondidas solicitações de contributos para o Comité de Lanzarote, órgão de monitorização da Convenção do Conselho da Europa para a Proteção das Crianças contra a Exploração Sexual e os Abusos Sexuais e para o 5.º Ciclo de Avaliação de Portugal no quadro do Grupo de Estados Contra a Corrupção (GRECO). Neste 5.º ciclo, a avaliação centrou-se na prevenção da corrupção e na promoção da integridade no âmbito de funções executivas de topo e nas polícias¹⁸⁶.

¹⁸³ <https://www.osce.org/odihr/2022NHRIAcademy>

¹⁸⁴ <https://www.osce.org/files/f/documents/3/5/530467.pdf>

¹⁸⁵ <https://www.provedor-jus.pt/provedora-adjunta-em-reuniao-de-dirigentes-de-instituicoes-nacionais-de-direitos-humanos/>

¹⁸⁶ Pedidos formulados através da Direção-Geral de Política de Justiça.

Uma delegação do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura (CPT) esteve em Portugal, em junho, e teve reuniões com representantes da Provedora de Justiça.¹⁸⁷ O CPT visita os locais de detenção e avalia a forma como as pessoas privadas da sua liberdade são tratadas, a fim de reforçar a sua proteção contra a tortura e as penas ou tratamentos desumanos ou degradantes. O objetivo principal desta visita ao nosso país foi avaliar as recomendações feitas no seguimento da visita anterior, ocorrida em 2019.

4.3. União Europeia

Em 2022, teve início a participação em programa de assistência técnica e troca de informações junto das instituições tipo *Ombudsman* da região dos Balcãs, promovido pela **Comissão Europeia** (*TAIEX Peer Review Missions on Independent and Regulatory Bodies*), na perspetiva de uma futura adesão à União Europeia¹⁸⁸. A intervenção dos peritos pressupôs a avaliação da independência e eficácia do funcionamento das instituições, mediante a análise do respetivo enquadramento jurídico e institucional e do estudo de procedimentos.

A Provedoria de Justiça foi ouvida pela Comissão Europeia para a elaboração do seu relatório anual sobre o Estado de Direito, o qual analisa a evolução em todos os Estados-Membros em quatro domínios: o sistema judicial, o quadro de combate à corrupção, liberdade e pluralismo dos meios de comunicação social e questões institucionais relacionadas com o equilíbrio de poderes¹⁸⁹. A reforma da estrutura interna da Provedoria de Justiça foi mencionada na edição de 2022 daquele relatório¹⁹⁰.

O Grupo para os Direitos Fundamentais e o Estado de Direito do **Comité Económico e Social Europeu**¹⁹¹, que se apresenta como a voz da sociedade civil organizada na Europa, visitou Portugal, em outubro. Este grupo aborda temas essencialmente relacionados com os direitos fundamentais e o Estado de direito que são de particular relevo para a sociedade civil, com a qual reúne durante as suas visitas aos Estados-Membros. A delegação teve reuniões com organizações da sociedade civil (incluindo parceiros sociais) e outras partes interessadas, entre as quais a Provedoria de Justiça, para debater os direitos fundamentais e o Estado de direito em Portugal.

¹⁸⁷ <https://www.coe.int/en/web/cpt/-/the-council-of-europe-anti-torture-committee-visits-portugal>

¹⁸⁸ <https://www.provedor-jus.pt/taix-provedoria-de-justica-participa-em-programa-europeu-de-assistencia-institucional-aos-paises-dos-balcas/>
¹⁸⁹ 2022 Rule of Law Report – Country Chapter Portugal, https://commission.europa.eu/publications/2022-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en

¹⁹⁰ The new organisation explicitly reflects two dimensions of its mandate, namely its work on the National Human Rights Institutions and the National Preventive Mechanism under the Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.

¹⁹¹ <https://www.eesc.europa.eu/pt/sections-other-bodies/other/grupo-eventual-para-os-direitos-fundamentais-e-o-estado-de-direito>

4.4. Agência Europeia de Direitos Fundamentais

Foram enviados contributos para projetos desenvolvidos pela Agência Europeia de Direitos Fundamentais¹⁹² (FRA), com a qual a Provedoria de Justiça colabora, enquanto INDH. A FRA é uma entidade independente que tem por objetivo promover e proteger os direitos humanos na União Europeia. Além do Relatório Anual de Atividades, a FRA divulga outros estudos no domínio dos direitos humanos.

Foi prestada colaboração a projeto da FRA, ainda em curso, sobre «Envelhecimento nas sociedades digitais: facilitadores e obstáculos ao exercício dos direitos sociais pelas pessoas idosas». Este projeto centra-se na forma como as pessoas idosas podem participar plenamente numa sociedade inclusiva e digitalmente justa para todos. A investigação tem em conta as principais políticas da UE, incluindo o Pilar dos Direitos Sociais e a Agenda Digital Europeia, examinando o modo como as pessoas idosas podem usufruir do seu direito de acesso a serviços públicos que tenham sido ou estejam a ser objeto de digitalização¹⁹³. A instituição contribuiu ainda para um estudo da FRA sobre «Antirracismo no policiamento na UE: desafios e boas práticas», designadamente com informações acerca das queixas recebidas sobre intervenção policial. Por fim, foram enviados elementos sobre a situação nacional para o relatório anual da FRA sobre os Direitos Fundamentais relativo ao ano de 2022.

4.5. Colaboração com redes de INDH e Ombudsman de âmbito regional

A Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (ENNHRI) tem por missão promover e proteger os direitos humanos, através do fortalecimento, apoio e ligação entre INDH, de modo a que tenham uma voz comum no contexto regional¹⁹⁴. Representa mais de 40 instituições da Europa, promove o intercâmbio de informações e de boas práticas e organiza atividades, fomentando a conformidade das instituições com os Princípios de Paris e a sua ligação às instituições europeias.

Enquanto membro desta rede, o Provedor de Justiça esteve representado nas Assembleias Gerais de 2022, em março e novembro¹⁹⁵, e integra grupos de trabalho desta rede, como o grupo de trabalho sobre Empresas e Direitos Humanos. É de referir que a ENNHRI é representada pelo Provedor de Justiça no Grupo de Trabalho da GANHRI sobre Empresas e Direitos Humanos, o qual reuniu informalmente, em março, para debater o acesso a serviços bancários por destinatários de proteção internacional.

¹⁹² Através do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra que integra a rede FRANET.

¹⁹³ <https://fra.europa.eu/en/project/2022/ageing-digital-societies-enablers-and-barriers-older-persons-exercising-their-social>

¹⁹⁴ <https://ennhri.org/about-us/>

¹⁹⁵ <https://www.provedor-jus.pt/provedora-adjunta-participa-na-assembleia-geral-do-ennhri-centrada-na-situacao-na-ucrania/>
<https://ennhri.org/news-and-blog/nhris-gather-for-ennhri-first-general-assembly-in-person-since-2019/>

A promoção e proteção do Estado de Direito é um dos objetivos da ENNHRI, tendo publicado o relatório sobre *O Estado do Estado de Direito na Europa – 2022 – Relatórios das Instituições Nacionais de Direitos Humanos*, para o qual foi enviada contribuição, na parte relativa à situação nacional.

O Provedor de Justiça integra ainda a *European Network of Ombudsmen* (ENO), uma rede informal de *Ombudsman* e instituições semelhantes, coordenada pelo Provedor de Justiça Europeu e constituída para promover a troca de informações sobre a legislação e a política da União Europeia, bem como para partilhar boas práticas¹⁹⁶.

Foi assegurada a participação em reunião organizada pela ENO, em abril, sobre «Digitalização das administrações públicas: garantir a igualdade de acesso após a pandemia», assim como na conferência sobre «O papel dos Provedores de Justiça em tempos de crise».

¹⁹⁶ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/european-network-of-ombudsmen/about/en>

5. ATIVIDADES DE ÂMBITO NACIONAL

5.1 Interação com entidades nacionais

Em 2022, ocorreu uma interação regular e construtiva com outras instituições do Estado, bem como com a sociedade civil, tendo presente a importância do relacionamento com as entidades que se dedicam aos direitos humanos e à promoção dos direitos dos grupos particularmente vulneráveis.

Enquanto INDH, o Provedor de Justiça tem o estatuto de observador permanente junto da Comissão Nacional para os Direitos Humanos, que coordena a atuação dos vários Ministérios, tendo em vista a definição da posição nacional nos organismos internacionais de direitos humanos e o cumprimento das obrigações decorrentes de instrumentos internacionais neste domínio. Em intervenção ocorrida na reunião plenária de julho, foi reiterada a importância de que Portugal concluísse a elaboração de um Plano de Ação Nacional sobre Empresas e Direitos Humanos, à semelhança de outros Estados-Membros da União Europeia¹⁹⁷.

A instituição está também representada na Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens¹⁹⁸, que contribui para a planificação da intervenção do Estado na promoção dos direitos e na proteção das crianças e jovens, bem como para a coordenação, acompanhamento e avaliação da ação dos organismos públicos e da comunidade. A representante da Provedora de Justiça esteve, assim, presente nas reuniões havidas em 2022.

Um dos membros do Mecanismo nacional de monitorização da implementação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência é designado pelo Provedor de Justiça e, em março, no contexto da emergência humanitária resultante da invasão da Ucrânia, este Mecanismo dirigiu-se à Assembleia da República, reforçando a necessidade de aplicação do Direito Internacional Humanitário, em condições de igualdade de tratamento e com as devidas adaptações, aos contextos específicos das pessoas com deficiência e doença mental. Em novembro, o Mecanismo recomendou à Assembleia da República que a proposta de Lei de Saúde Mental evidenciasse as orientações para a máxima autonomização e bem-estar da vida das pessoas com doença mental na comunidade.

¹⁹⁷ <https://direitoshumanos.mne.gov.pt/pt/a-cndh/reunioes/35-reuniao-plenaria-da-comissao-nacional-para-os-direitos-humanos>

¹⁹⁸ <https://www.CNPdpcj.gov.pt/composicao>

O Alto Comissariado para as Migrações¹⁹⁹ continua a divulgar o papel da Provedoria de Justiça, no âmbito do Protocolo assinado entre ambas as instituições, visando a defesa e promoção dos direitos de todas as pessoas, independentemente da sua nacionalidade, raça, ou origem étnica. Do mesmo modo, são divulgados pela Provedoria de Justiça os Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes, para o tratamento de qualquer situação que exija aconselhamento jurídico.

O Provedor de Justiça integra ainda outras estruturas consultivas²⁰⁰.

No que respeita à partilha de informações e de dados estatísticos, a cooperação com a Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial assegura a disponibilização de dados quanto ao número de queixas recebidas com fundamento em discriminação racial ou étnica, contribuindo assim para a elaboração do Relatório Anual sobre a Situação da Igualdade e Não Discriminação, relativo a 2022. Foram também enviados dados sobre as queixas recebidas por discriminação em razão da deficiência ou da existência de risco agravado de saúde ao Instituto Nacional para a Reabilitação.

5.2. Divulgação dos direitos humanos

A Provedora de Justiça é regularmente convidada para participar em eventos que promovem a sensibilização para os direitos humanos, desde logo em ações de formação, conferências e seminários. Durante o ano, manteve contactos com a sociedade civil, designadamente com centros de formação, universidades e associações profissionais.

Em 2022, a colaboração com o Instituto Nacional de Administração traduziu-se na realização de duas ações de formação no âmbito do Programa de Capacitação em Direitos Humanos para a Administração Pública²⁰¹. A primeira edição contou com a participação da Provedora de Justiça.

A propósito do Dia Internacional da Mulher, em março, a Provedora de Justiça interveio na conferência «A Mulher e o Trabalho», um debate sobre a questão de género no universo laboral e da justiça, que decorreu na Universidade Europeia²⁰².

¹⁹⁹ https://provedor-jus.pt/archive/doc/Protocolo_ACIDI.pdf

²⁰⁰ Assim, é membro do «Fórum ASF para a Conduta de Mercado», uma estrutura consultiva criada pela Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, com o objetivo de reforçar e aperfeiçoar a regulação e supervisão da conduta de mercado dos operadores sob sua supervisão, tendo participado na reunião de outubro. Integra ainda o «Fórum para a Supervisão Comportamental do Banco de Portugal». Porém, as reuniões interrompidas com a pandemia não foram retomadas em 2022. <https://www.bportugal.pt/page/forum-para-supervisao-comportamental?mlid=871>

²⁰¹ <https://www.ina.pt/index.php/formacao-noticias/2624-webinar-sobre-direitos-humanos>

²⁰² <https://www.europeia.pt/noticias>

Ainda no âmbito da colaboração com universidades, foi celebrado um protocolo com a Nova *School of Law*, em junho, para realização de formação a estudantes na área do direito das garantias administrativas. Houve também lugar à participação, em maio, no Seminário sobre Justiça Juvenil, organizado pela Universidade Lusófona, que versou sobre as políticas públicas orientadas à prevenção dos comportamentos desviantes e disruptivos, no contexto da pandemia. E, em setembro, na Conferência sobre a proposta de Diretiva relativa ao dever de diligência das empresas em matéria de sustentabilidade, organizada na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa²⁰³.

A Provedora de Justiça, em novembro, participou no Congresso Internacional organizado na Universidade de Coimbra sobre os 40 anos do Código Penal²⁰⁴.

Contaram também com a colaboração deste órgão do Estado eventos relacionados com a atividade judiciária. Desde logo, o XII Congresso do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, no painel «Ministério Público em Defesa do Consumidor», em março²⁰⁵. E, em outubro, o XVI Encontro Anual do Conselho Superior da Magistratura, subordinado ao tema «A independência do poder judicial»²⁰⁶.

A Provedoria de Justiça participou ainda em ações de divulgação de direitos promovidas pela Ordem dos Advogados, nomeadamente na Conferência sobre «Estado de Calamidade, Constituição e Estado de Direito» e nas Jornadas Europeias do Acesso ao Direito²⁰⁷.

É ainda de registar a participação em eventos organizados por entidades vocacionadas para a proteção de grupos particularmente vulneráveis. Exemplo disso foi a colaboração na sessão organizada pelo Instituto Nacional para a Reabilitação («À conversa sobre... A diversa legislação antidiscriminação – diferenças e paralelismos») ²⁰⁸ e a presença na inauguração do Espaço AMUCIP, a nova sede da Associação para o Desenvolvimento das Mulheres Ciganas em Portugal, no âmbito das comemorações do Dia Internacional da Mulher.

A Provedora de Justiça interveio em várias sessões de divulgação dos direitos das crianças, do que é exemplo o III Congresso Europeu sobre a Justiça Amiga da Criança, que abordou a temática dos direitos humanos da Criança, promovido pela *ComDignitatis* – Associação Portuguesa para a Promoção da Dignidade Humana, em parceria com entidades públicas e organizações da sociedade civil²⁰⁹.

²⁰³ *Second Annual Conference of the Nova BHRE «The Draft Corporate Sustainability Due Diligence Directive – Opportunities and Challenges»*. <https://novabhre.novalaw.unl.pt/events/second-annual-conference-of-the-nova-bhre-the-draft-corporate-sustainability-due-diligence-directive-csd-dd-opportunities-and-challenges/>

²⁰⁴ <https://ucpages.uc.pt/fduc/vai-acontecer-na-fduc/congresso-internacional-comemoracoes-dos-40-anos-do-codigo-penal/>

²⁰⁵ <https://smmp.pt/xii-congresso-do-smmp/>

²⁰⁶ <https://www.csm.org.pt/2022/09/13/xvi-encontro-anual-do-csm-a-independencia-do-poder-judicial-20-21-outubro/>

²⁰⁷ <https://jead2022.pt/pt/>

²⁰⁸ https://www.inr.pt/noticias/-/journal_content/56/11309/706254

²⁰⁹ <https://justicav.com/site/directo.php?id=1425>

Em junho, proferiu a conferência inaugural no encontro Anual de Avaliação da Atividade das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens sobre o tema do Encontro: «Crianças em contexto de crise». Nessa conferência, chamou a atenção para cinco questões: os problemas relativos às condições de vida; os relativos às situações de violência a que ainda estão expostas as crianças; os relativos às condições particulares em que se encontram as crianças em perigo; os relativos aos problemas que se vivem nos seis Centros Educativos que existem em território nacional; e os relativos às crianças em fluxos migratórios²¹⁰.

No âmbito da prevenção e combate da violência contra crianças, a Provedora participou no encontro organizado pelo Instituto de Apoio à Criança (IAC) «Nem mais uma palmada – pela eliminação dos castigos corporais», em junho, e esteve representada em evento organizado pela Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV), «Seis anos de prevenção e apoio a crianças e jovens vítimas de violência sexual: o Projeto CARE – Balanço e Apresentação do Manual de Prevenção», que ocorreu em setembro.

A Provedoria teve a oportunidade de participar no *workshop* sobre «Alternativas à Detenção Administrativa», promovido pela Organização Internacional para as Migrações, em setembro²¹¹. Integrou ainda o painel subordinado ao tema «Protocolo municipal de atuação em casos de síndrome de Noé e intervenção judicial», no II Congresso Nacional de Direito Animal, organizado pelo IPJCC – Instituto de Polícia Judiciária e Ciências Criminais, no mesmo mês.

Relativamente à proteção das pessoas sem-abrigo, é de sublinhar a participação no seminário organizado pela Secretaria- Geral do Ministério da Administração Interna e o *Ratio Legis* – Centro de Investigação e Desenvolvimento em Ciências Jurídicas da Universidade Autónoma sobre a «Proteção de pessoas vulneráveis», que ocorreu em dezembro²¹². Neste evento intervieram ainda representantes de organizações da sociedade civil e de entidades públicas, como oradores.

²¹⁰ https://www.provedor-jus.pt/documentos/2022_06_22_Comunica%C3%A7%C3%A3o%20Reguengos.pdf

²¹¹ <https://portugal.iom.int/pt-pt/news/workshop-sobre-alternativas-detencao-administrativa>

²¹² <https://autonoma.pt/seminario-protacao-de-pessoas-vulneraveis-2/>

INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA

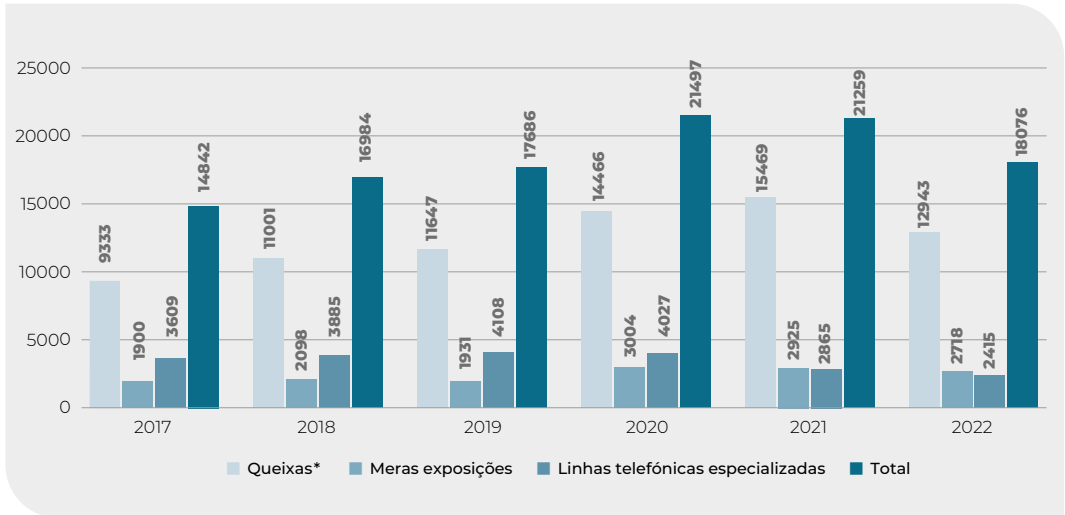
III

SOLICITAÇÕES AO PROVEDOR DE JUSTIÇA |



Gráfico 1

SOLICITAÇÕES DIRIGIDAS AO PROVIDOR DE JUSTIÇA



* Queixas instruídas e apreciações liminares.

Tabela 1

ATENDIMENTO PRESENCIAL E TELEFÔNICO (GERAL)

TOTAL DE CIDADÃOS ATENDIDOS	
2021	9364
2022	8983
Diferencial	-4%

Assuntos mais frequentes: Prestações Sociais (1059), Pensões (738), Autorização de Residência (541), Carreiras públicas (517) e Fiscalidade (408).

Ano	Atendimento presencial			Total
	Informação sobre processos	Outras informações	Queixas novas	
2019	452	271	436	962
2021	85	99	89	273
2022	135	124	113	372
2021/2022	59%	25%	27%	36%
2019/2022	-70%	-54%	-74%	-61%

Atendimento telefónico (Linha geral)				
Ano	Informação sobre processos	Outras informações	Queixas novas	Total
2019	6627	1738	12	8377
2021	5973	1786	29	7788
2022	5723	1645	6	7374
2021/2022	-14%	-5%	-50%	-12%
2019/2022	-4%	-8%	-79%	-5%

Atendimento telefónico (Linha Azul)				
Ano	Informação sobre processos	Outras informações	Queixas novas	Total
2019	218	1031	28	1277
2021	373	834	96	1303
2022	426	729	82	1237
2021/2022	95%	-29%	193%	-3%
2019/2022	14%	-13%	-15%	-5%

Total de cidadãos reclusos atendidos	
Linha Azul	
2021	1200
2022	1169
Variação	-3%

Estabelecimentos Prisionais com maior número de chamadas: Vale de Judeus (127), Pinheiro da Cruz (122) e Alcoentre (70).

Assuntos mais frequentes: Saúde (238); Transferências (143); Integridade Física e Psicológica (78) e Questões Jurídicas (64)

Gráfico 2

MODO DE APRESENTAÇÃO DAS QUEIXAS INSTRUÍDAS

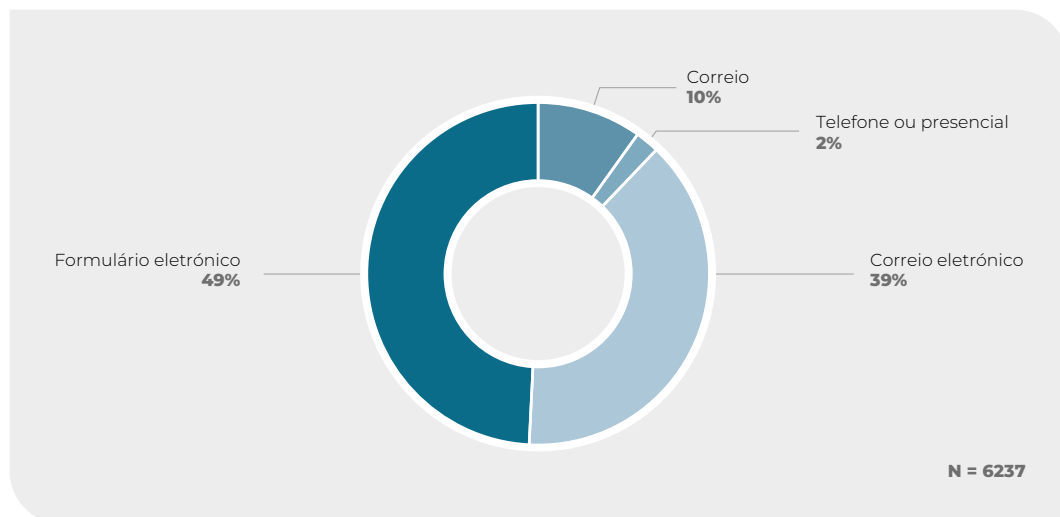


Gráfico 3

DISTRIBUIÇÃO DAS CHAMADAS PELAS LINHAS TELEFÓNICAS ESPECIALIZADAS

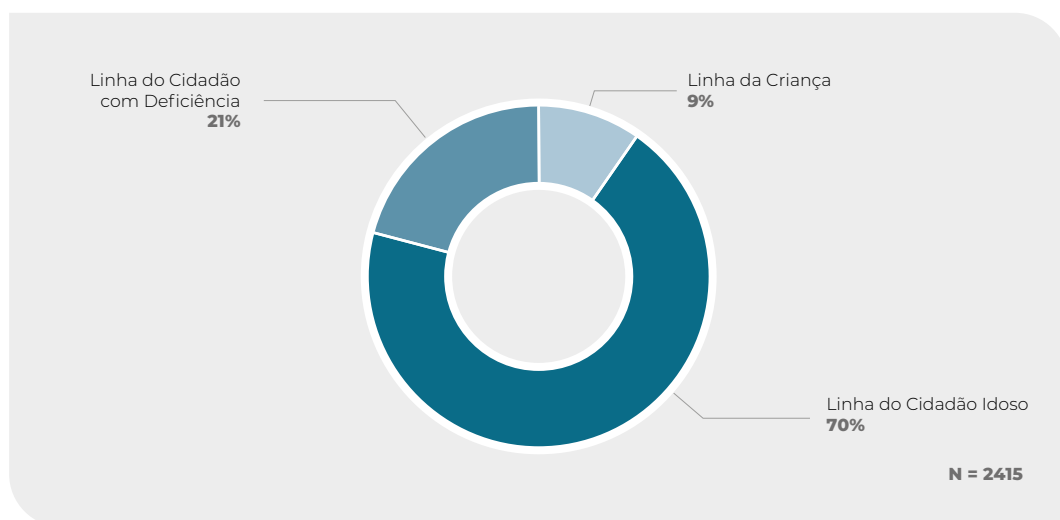


Gráfico 4

LINHAS TELEFÓNICAS ESPECIALIZADAS: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE CHAMADAS

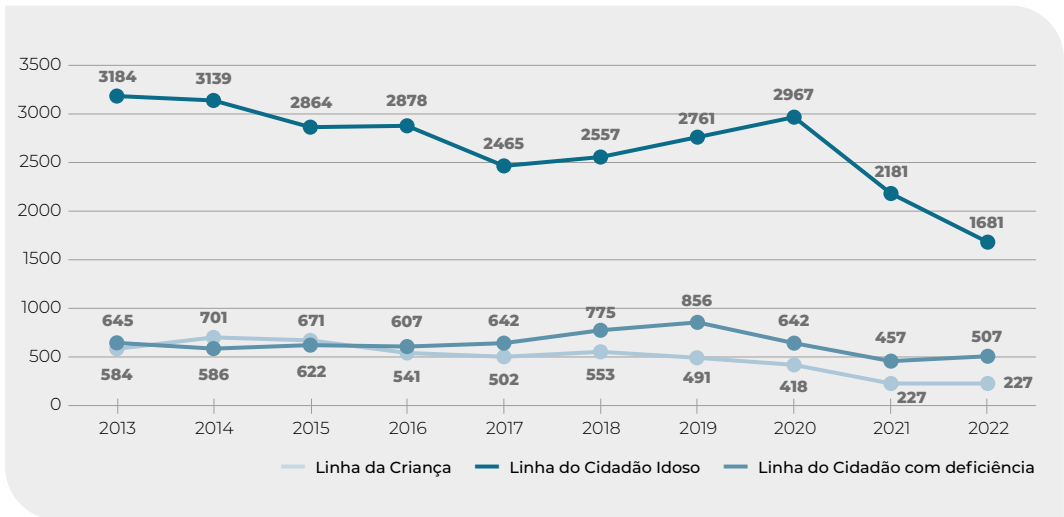


Gráfico 5

LINHAS TELEFÓNICAS ESPECIALIZADAS: MEIO DE CONHECIMENTO

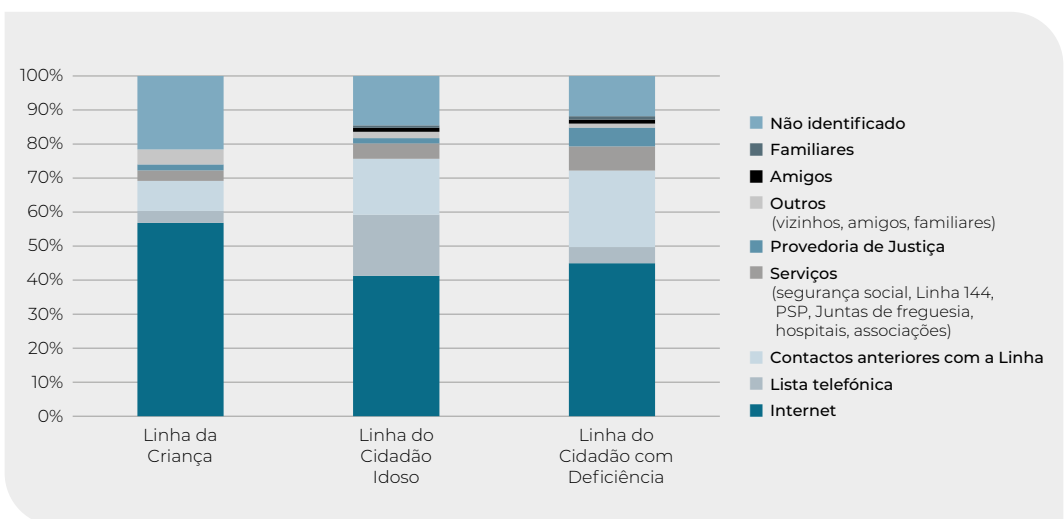


Gráfico 6

LINHAS TELEFÓNICAS ESPECIALIZADAS: RELAÇÃO DO CHAMADOR COM O INTERESSADO

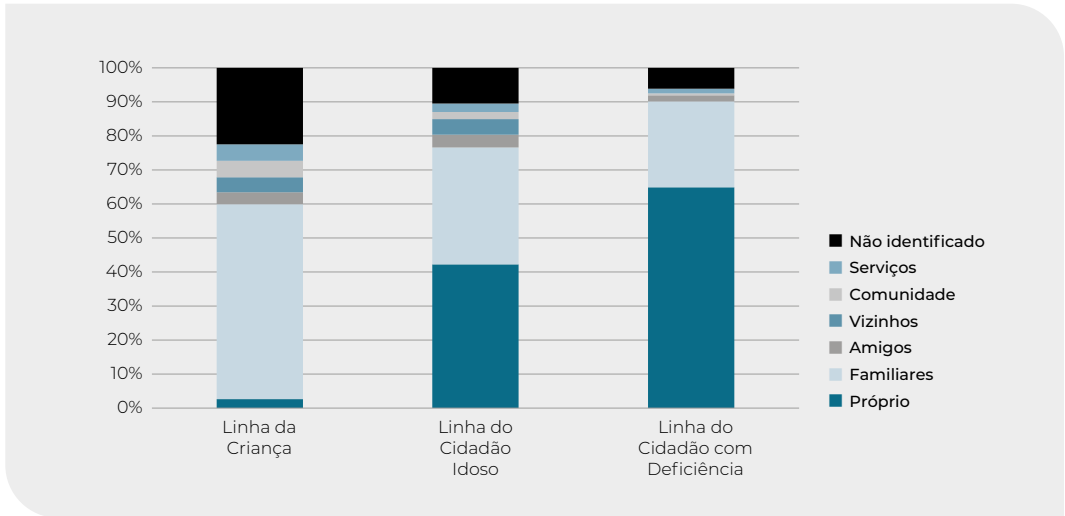


Gráfico 7

LINHA DO CIDADÃO IDOSO: IDADE DOS INTERESSADOS

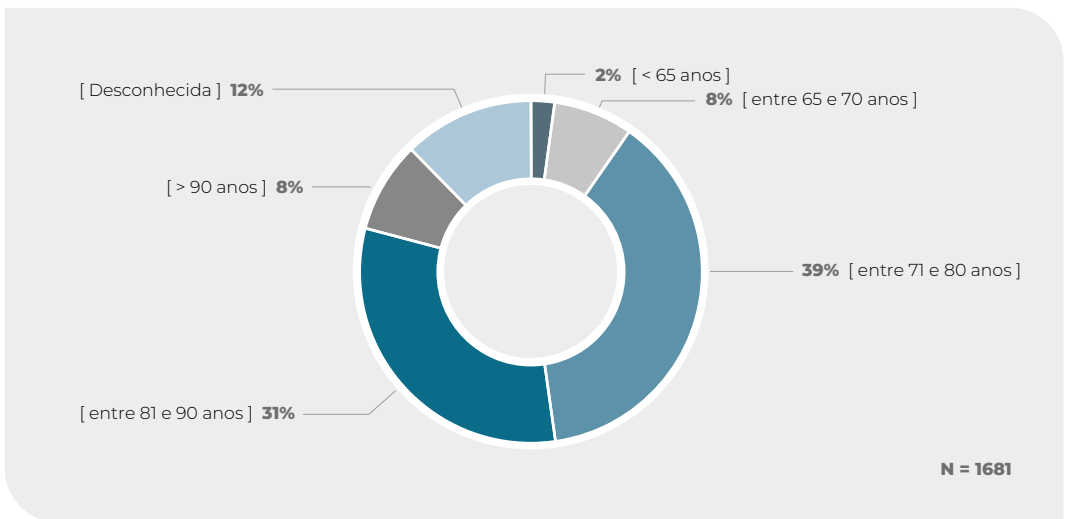


Gráfico 8

LINHA DO CIDADÃO COM DEFICIÊNCIA: GRAU DE INCAPACIDADE

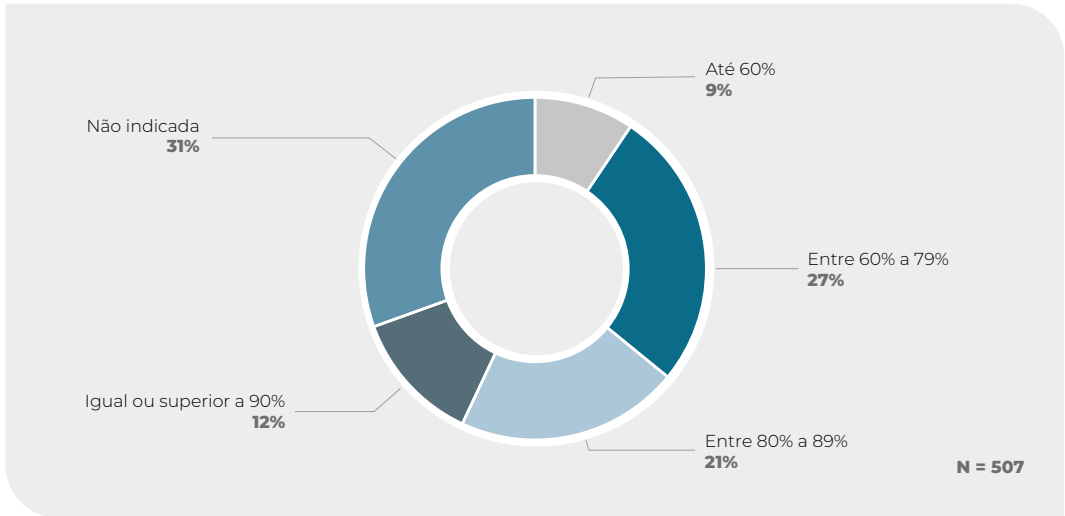
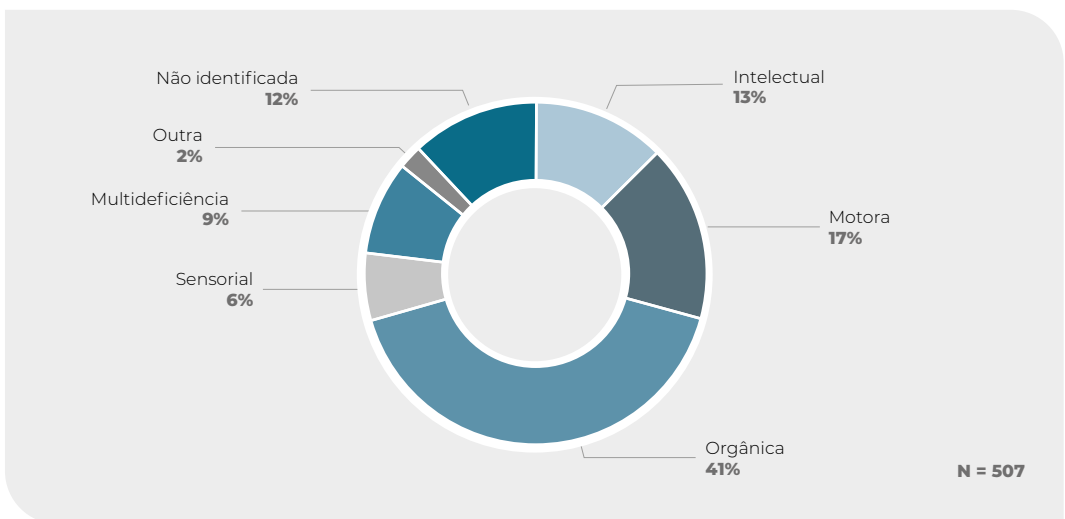


Gráfico 9

LINHA DO CIDADÃO COM DEFICIÊNCIA: ÁREAS



TRATAMENTO DAS QUEIXAS |

2

Gráfico 10

EVOLUÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE QUEIXA INSTRUÍDOS E DAS APRECIÇÕES LIMINARES

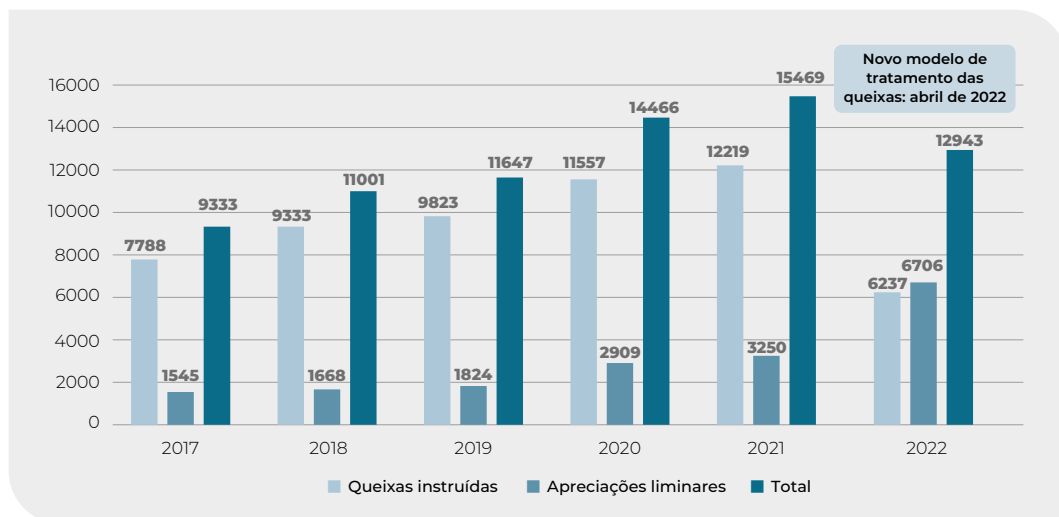


Tabela 2

QUEIXAS INSTRUÍDAS EM FUNÇÃO DA POPULAÇÃO: OS CINCO MAIORES VALORES

	2018	2019	2020	2021	2022
1.º	Lisboa	Lisboa	Lisboa	Lisboa	Lisboa
2.º	Viana do Castelo	Setúbal	Setúbal	Setúbal	Setúbal
3.º	Setúbal	Porto	Porto	Madeira	Coimbra
4.º	Porto	Madeira	Faro	Porto	Porto
5.º	Coimbra	Faro	Coimbra	Coimbra	Madeira

Gráfico 11

QUEIXAS INSTRUÍDAS: PESSOAS COLETIVAS / PESSOAS SINGULARES

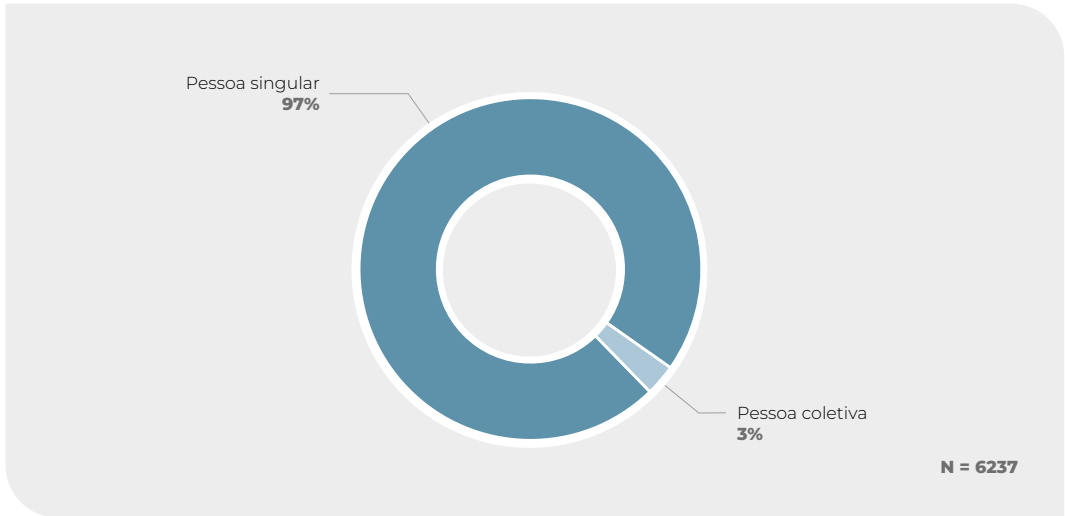


Gráfico 12

TIPO DE PESSOA COLETIVA QUEIXOSA

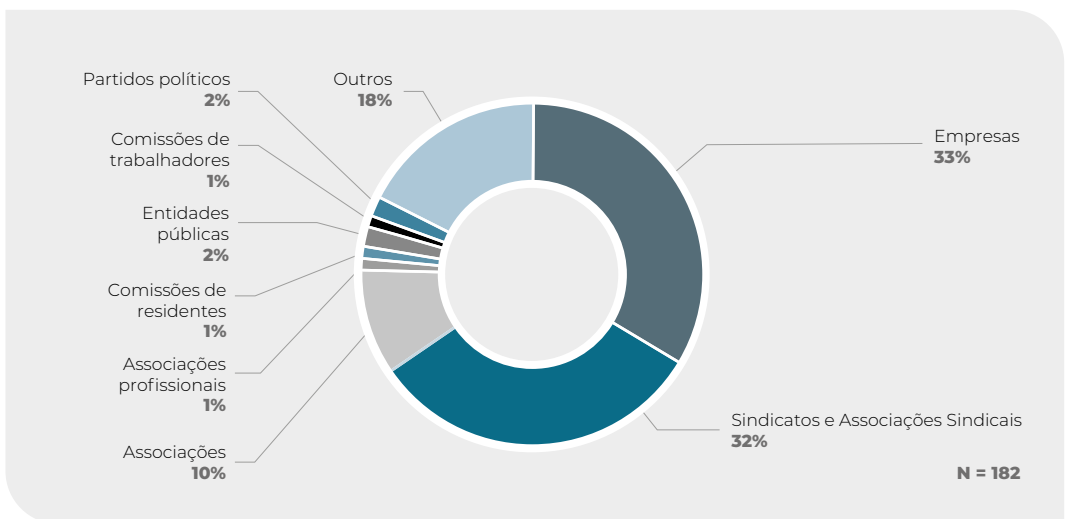


Gráfico 13

ENTIDADES VISADAS NAS QUEIXAS INSTRUÍDAS

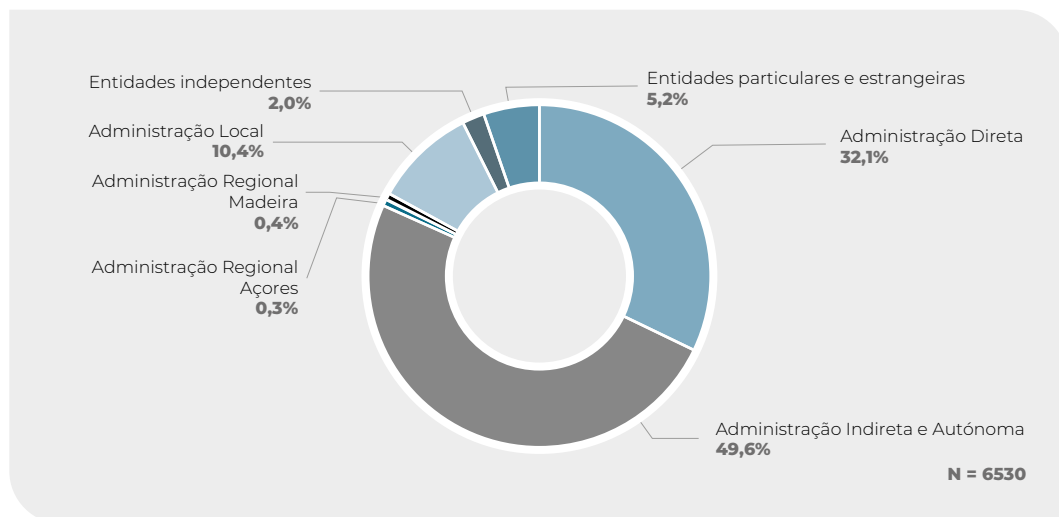


Gráfico 14

MOTIVOS DE ARQUIVAMENTO DAS QUEIXAS INSTRUÍDAS

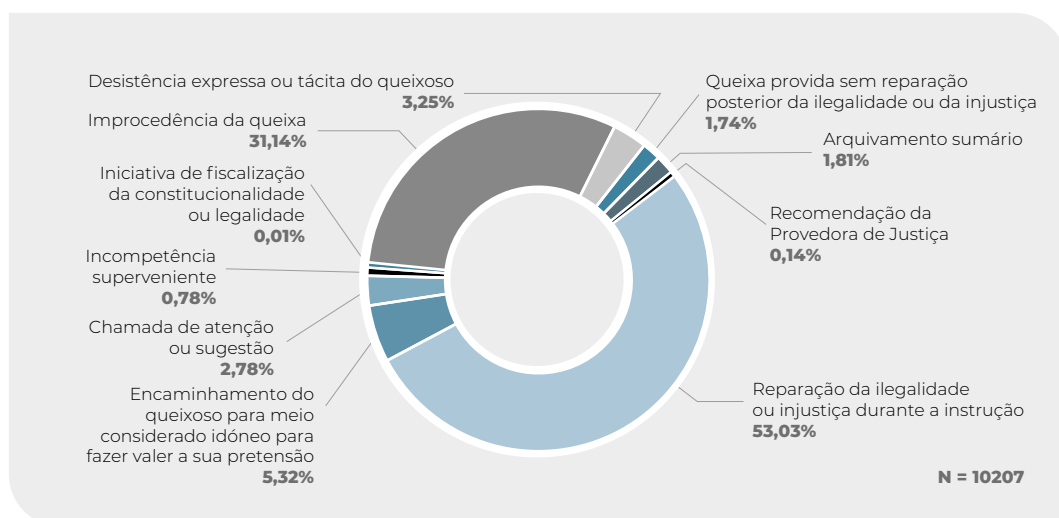


Gráfico 15

DURAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE QUEIXA ARQUIVADOS EM 2022

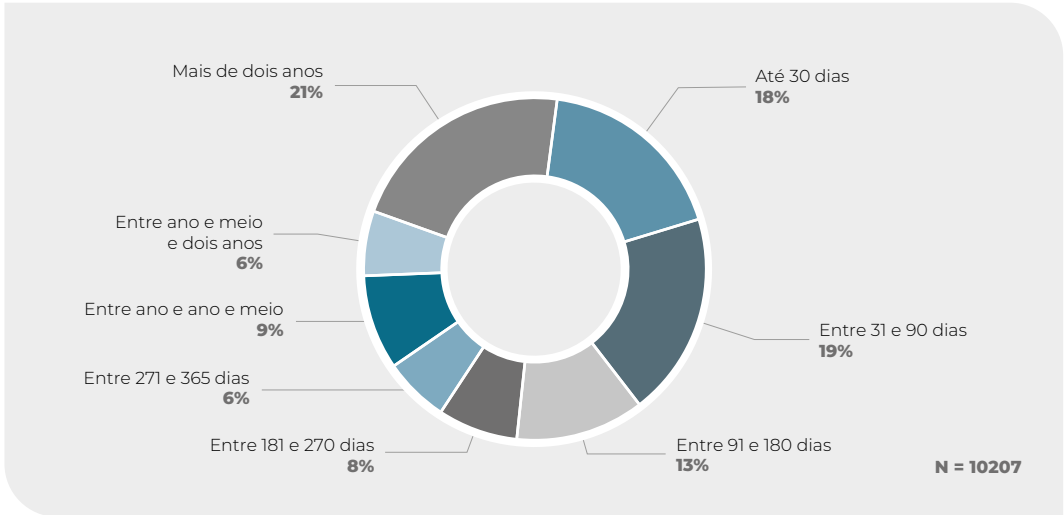


Gráfico 16

PROCEDIMENTOS DE QUEIXA ENTRADOS, FINDOS E PENDENTES EM 31 DE DEZEMBRO

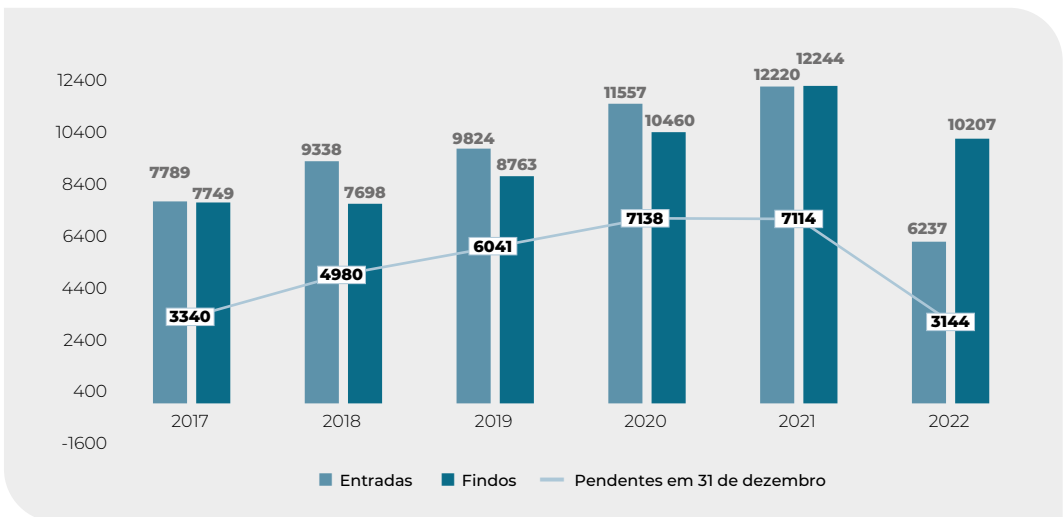


Tabela 3

TRAMITAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE QUEIXA INSTRUÍDOS (POR ANO DE ENTRADA)

Ano	Procedimentos transitados/abertos	Procedimentos arquivados	Pendente em 31/12/2022
2014	24	24	0
2015	34	34	0
2016	58	56	2
2017	150	147	3
2018	450	439	11
2019	994	973	21
2020	1 543	1 279	264
2021	3 861	2 855	1 006
2022	6 237	4 400	1 837
Total	13 351	10 207	3 144

Gráfico 17

LINHAS TELEFÓNICAS ESPECIALIZADAS: ATUAÇÃO

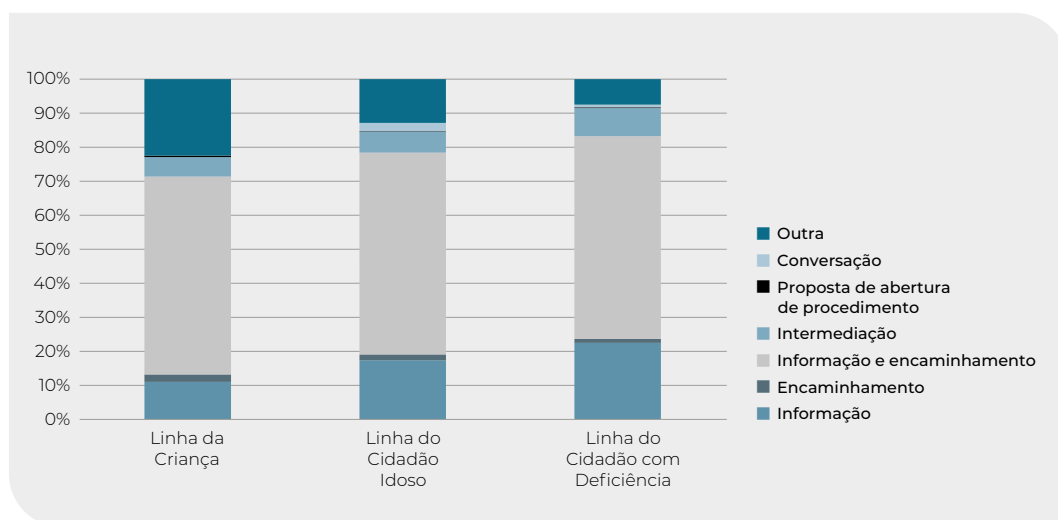
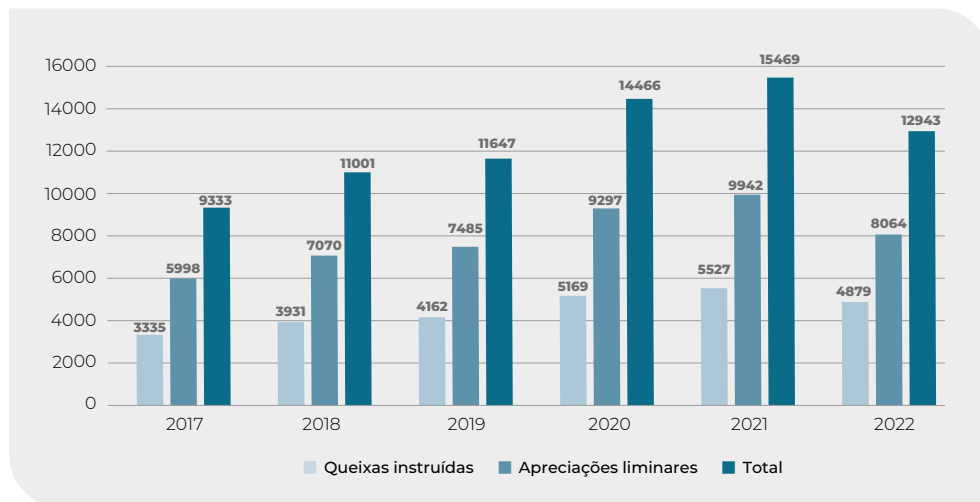


Gráfico 18

**EVOLUÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE QUEIXA INSTRUÍDOS E DAS APRECIÇÕES LIMINARES
(Simulação da aplicação do novo modelo de tratamento de queixas ao último quinquénio)**



Em 11 de abril de 2022 entrou em funcionamento um **novo modelo de tratamento das queixas**, com uma unidade dedicada à apreciação preliminar das solicitações dirigidas ao Provedor de Justiça que, a montante, ou seja, antes da abertura de um procedimento de instrução da queixa propriamente dito, procede à respetiva análise e triagem. Sempre que possível, esta unidade resolve imediatamente o problema do queixoso ou presta-lhe informações; se necessário, requer elementos adicionais ao cidadão por forma a que a sua queixa possa ser apreciada; se adequado, reencaminha-o para outras entidades mais vocacionadas para resolver a questão.

Esta alteração procedimental impede a comparação linear entre 2022 e os anos anteriores relativamente ao número de queixas instruídas (ver Gráfico 10).

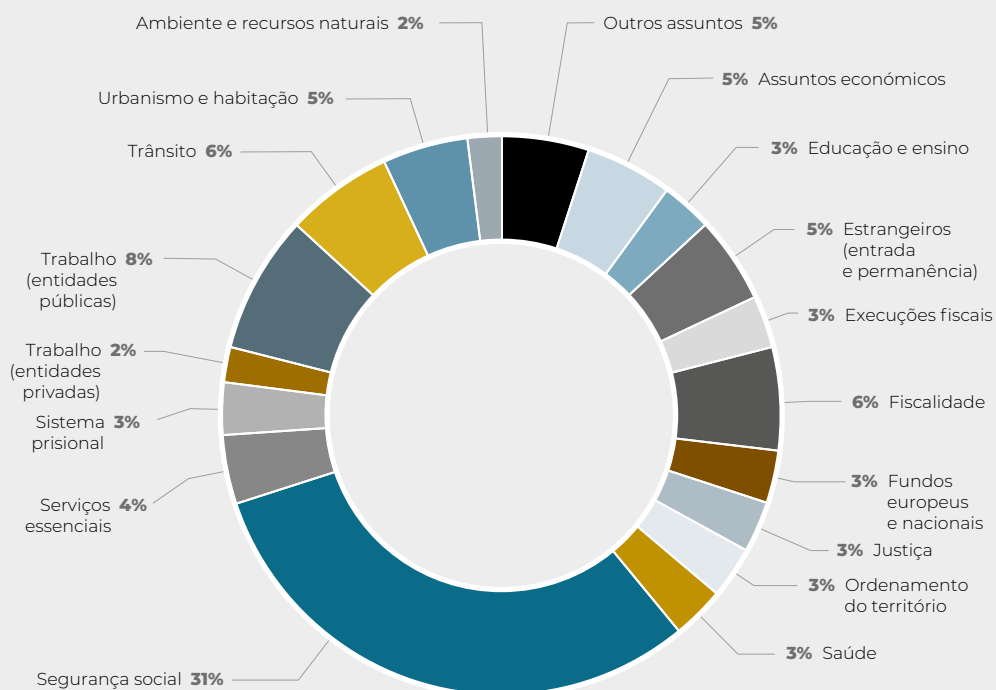
Como mero exercício para permitir alguma comparabilidade procurou-se, com o apoio do Instituto Nacional de Estatística, encontrar uma forma de calcular a evolução dos procedimentos de queixa instruídos, caso o método atual tivesse sido aplicado no passado. O Gráfico 18 é a tradução desse exercício, e resulta da aplicação de um fator de correção aos dados reais de 2017 a 2022, correspondente à proporção entre as queixas instruídas e casos de apreciação liminar observada entre 11 de abril de 2022 e 31 de maio de 2023.

TEMAS ANALISADOS |

3

Gráfico 19

TEMAS DAS QUEIXAS INSTRUÍDAS

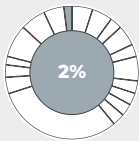


N = 6237

TEMAS DAS QUEIXAS INSTRUÍDAS – DESAGREGADOS

Gráfico 19-A

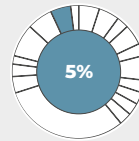
AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS



Água	5
Ruído	68
Floresta	12
Qualidade do ar	2
Gestão de resíduos e efluentes	9
Produtos inflamáveis, tóxicos ou explosivos	5
Outros	5
TOTAL	106

Gráfico 19-B

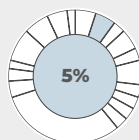
URBANISMO E HABITAÇÃO



Áreas urbanas de génese ilegal	2
Arrendamento urbano particular	2
Conservação e reabilitação de edifícios	9
Habitação Social e apoios à habitação	108
Loteamento e obras de urbanização	5
Obras de edificação	92
Projetos das especialidades e ligação a redes públicas	8
Propriedade horizontal	1
Qualificações profissionais	2
Utilização das edificações	47
Outros	34
TOTAL	310

Gráfico 19-C

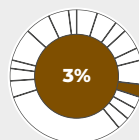
ASSUNTOS ECONÓMICOS



Transportes	167
Comércio	21
Viagens e turismo	18
Banca	44
Seguros	5
Outros	30
TOTAL	285

Gráfico 19-D

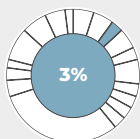
FUNDOS EUROPEUS E NACIONAIS



Agricultura	8
Ambiente	106
Cultura	17
Emprego	12
Empresas	16
TOTAL	159

Gráfico 19-E

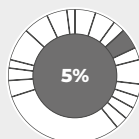
EDUCAÇÃO E ENSINO



Educação Pré-Escolar	20
Ensino Básico: 1.º ciclo	49
Ensino Básico: 2.º e 3.º ciclos	38
Ensino Secundário	23
Ensino Superior	42
Outros	12
TOTAL	184

Gráfico 19-F

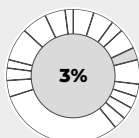
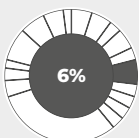
ESTRANGEIROS - ENTRADA E PERMANÊNCIA



Atraso	220
Teor da decisão	50
Outros	16
TOTAL	286

Gráfico 19-G

FISCALIDADE E EXECUÇÕES FISCAIS

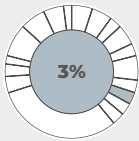


IRS	143
Taxas de portagem	45
Tributação do património e Imposto do Selo	39
Benefícios fiscais	27
Direitos aduaneiros e desalfandegamento	25
Obrigações acessórias	23
Tributação Automóvel	19
Reclamações, impugnações e recursos	19
IVA	15
Infrações fiscais	14
Outros	36
TOTAL	405

Execuções fiscais	201
-------------------	-----

Gráfico 19-H

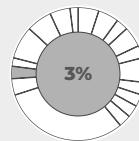
JUSTIÇA



Atrasos judiciais - Administradores de insolvência	5
Atrasos judiciais - Agentes e solicitadores de execução	25
Atrasos judiciais - Julgados de Paz	1
Atrasos judiciais - Magistratura Judicial	27
Atrasos judiciais - Ministério Público	5
Atrasos judiciais - Relatórios e perícias	11
Atrasos judiciais - outros	8
Acesso ao Direito	69
Decisão judicial	1
Deontologia de Advogados	15
Deontologia de Solicitadores e Agentes de Execução	5
Garantia de Alimentos devidos a Menores	5
Organização e infraestruturas judiciárias	1
Proteção às Vítimas de Crimes	3
Outros	9
TOTAL	190

Gráfico 19-I

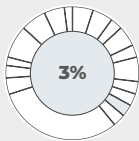
SISTEMA PRISIONAL



Alimentação	5
Alojamento	14
Contactos com o exterior	8
Flexibilização da pena	4
Ocupação	8
Organização do estabelecimento	15
Saúde	51
Segurança e disciplina	22
Transferência	19
Violência	22
Visitas	9
Outros	28
TOTAL	205

Gráfico 19-J

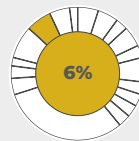
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO



Instrumentos de gestão territorial	5
Avaliação de impacto ambiental	3
Execução de obras públicas	1
Infraestruturas, equipamento e tráfego urbano	151
Infraestruturas rodoviárias e ferroviárias	23
Infraestruturas portuárias e domínio público hídrico	5
Zonas verdes	4
Cemitérios	4
Expropriação por utilidade pública	3
Servidões administrativas	14
Emparcelamento	1
Cadastro e informação geodésica	2
Baldios	1
TOTAL	217

Gráfico 19-K

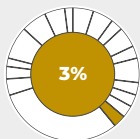
TRÂNSITO



Sinalização e ordenamento rodoviário	17
Contraordenações rodoviárias	47
Habilitação para a condução	223
Outros - assuntos rodoviários	63
TOTAL	350

Gráfico 19-L

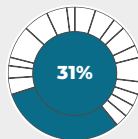
SAÚDE



Serviço Nacional de Saúde	42
Taxas moderadoras	3
Subsistemas	29
Prestação de cuidados	49
Socorro e transporte de doentes	5
Procedimentos administrativos	55
Fiscalização e Regulação	4
Autoridade de Saúde	6
Medicamentos	15
Outros	1
TOTAL	209

Gráfico 19-M

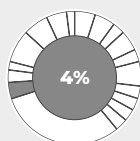
SEGURANÇA SOCIAL



Pensões (velhice, antecipadas e unificadas)	399
Contribuições, quotizações, dívidas, restituições	405
Deficiência, dependência e incapacidade	383
Parentalidade e prestações familiares	226
Desemprego	159
Prestações por morte	93
Doença	107
CSI, RSI, Ação Social e Ajudas Técnicas	85
Outras prestações sociais	33
Serviços e estabelecimentos sociais	21
TOTAL	1911

Gráfico 19-N

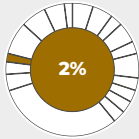
SERVIÇOS ESSENCIAIS



Água	48
Correios	28
Eletricidade	95
Gás	6
Internet	1
Resíduos e saneamento	11
Telefone fixo	4
Telefone móvel	2
Pacotes de serviços de comunicações eletrónicas	43
Televisão	1
Outros	3
TOTAL	242

Gráfico 19-O

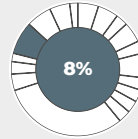
TRABALHO – ENTIDADES PRIVADAS



Acidentes de trabalho	1
Cessação do contrato	3
Doenças profissionais	54
Garantia Salarial	19
Igualdade e não discriminação	2
Precariedade	1
Prestação do trabalho	31
Relações coletivas de trabalho	1
Retribuição	4
Vicissitudes contratuais	24
Outros	5
TOTAL	145

Gráfico 19-P

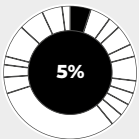
TRABALHO – ENTIDADES PÚBLICAS



Ação disciplinar	3
Acidentes de trabalho	25
Avaliação do desempenho	40
Cargos dirigentes	7
Carreira	66
Contratos de prestação de serviços	1
Doenças profissionais	6
Igualdade e não discriminação	8
Mobilidade geral	64
Prestação do trabalho	54
Proteção da parentalidade	2
Recrutamento	57
Relações coletivas de trabalho	8
Remunerações	67
Segurança e saúde no trabalho	2
Vínculo	45
Outras matérias	31
TOTAL	486

Gráfico 19-Q

OUTROS ASSUNTOS



Assuntos Político-Constitucionais	7
Ciência	2
Comunicação Social	3
Contratação Pública	1
Cultura	6
Emprego e Formação Profissional	31
Inconstitucionalidade de normas	39
Lazeres	25
Nacionalidade	44
Direitos, Liberdades e Garantias – outras questões	25
Registos e Notariado	91
Segurança Interna	21
Trabalho – outras questões	1
Diversos	50
TOTAL	346

Gráfico 20

LINHA DA CRIANÇA: TEMAS DAS CHAMADAS

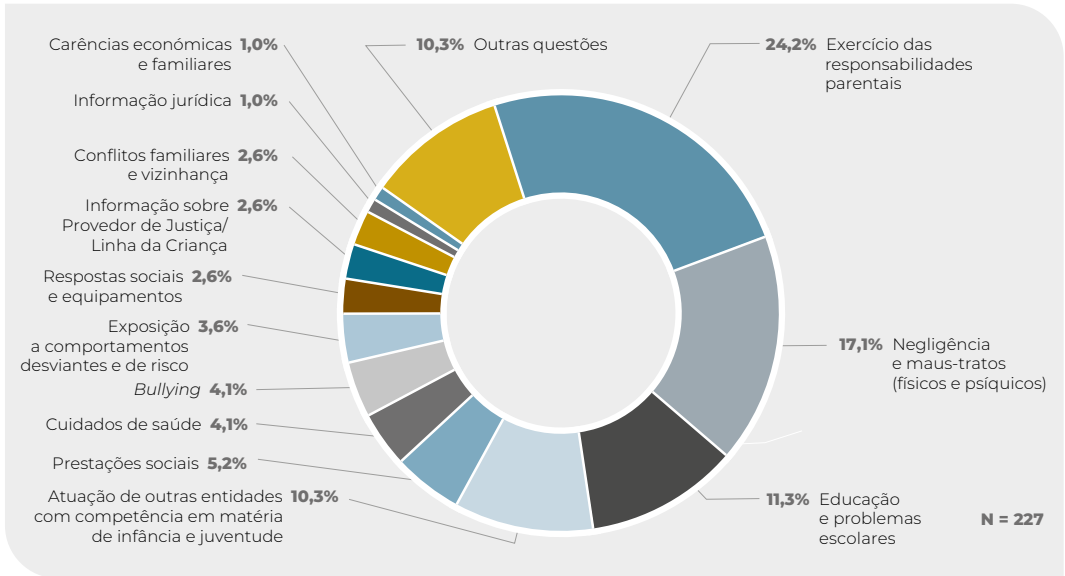


Gráfico 21

LINHA DO CIDADÃO COM DEFICIÊNCIA: TEMAS DAS CHAMADAS

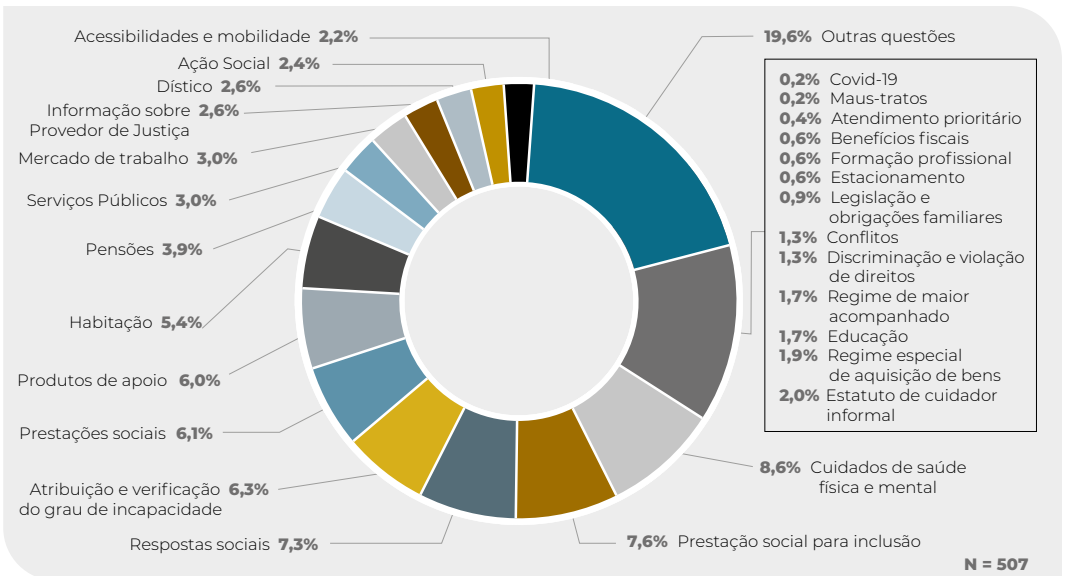
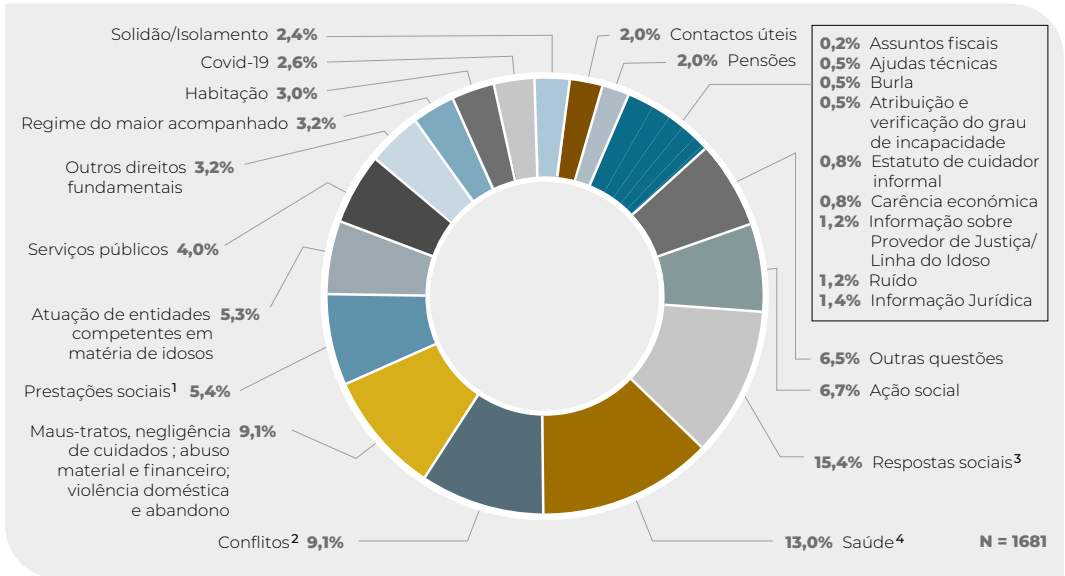


Gráfico 22

LINHA DO CIDADÃO IDOSO: TEMAS DAS CHAMADAS



- 1 Complementos de dependência e solidário para idosos e outros subsídios relativos a idosos.
- 2 Familiares, de vizinhança, de consumo.
- 3 Centros de dia, apoio domiciliário, estrutura residencial para idosos, acolhimento familiar, entre outros.
- 4 RNCCI, saúde em geral, saúde mental; transporte de doentes; vacinação.

PRINCIPAIS SIGLAS E ABREVIATURAS

IV

ADSE – Instituto de Proteção e Assistência na Doença
AIA – Avaliação de impacte ambiental
AIMA – Agência para a Integração, Migrações e Asilo
AMA – Agência para a Modernização Administrativa
AMIM – Atestado médico de incapacidade multiuso
ANAC – Autoridade Nacional de Aviação Civil
ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações
ANSR – Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária
APAV – Associação Portuguesa de Apoio à Vítima
APMA – Agência Portuguesa para as Migrações e Asilo
AT – Autoridade Tributária e Aduaneira
CAAJ – Comissão para o Acompanhamento dos Auxiliares da Justiça
CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CGA – Caixa Geral de Aposentações
CIG – Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género
CNP – Centro Nacional de Pensões
CPA – Código do Procedimento Administrativo
CPPT – Código de Procedimento e de Processo Tributário
CRP – Constituição da República Portuguesa
CTT – Correios de Portugal, S.A.
DGEG – Direção-Geral de Energia e Geologia
DGEstE – Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares
DGT – Direção-Geral do Território
DPRP – Departamento de Proteção contra os Riscos Profissionais
EMEL – Empresa de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa
ERS – Entidade Reguladora da Saúde
GEPAC – Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais
GNR – Guarda Nacional Republicana
iAP – Interoperabilidade na Administração Pública
IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional
IFAP – Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas
IGFSS – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
II – Instituto de Informática
IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes
IRN – Instituto dos Registos e do Notariado

- IRS** – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
- ISS** – Instituto da Segurança Social
- ISV** – Imposto sobre Veículos
- IT** – Instituto do Turismo de Portugal
- IVA** – Imposto sobre o Valor Acrescentado
- NIF** – Número de identificação fiscal
- NISS** – Número de identificação da segurança social
- OA** – Ordem dos Advogados
- OSAE** – Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução
- PAES** – Programa de Apoio a Edifícios Mais Sustentáveis
- PEF** – Processo de execução fiscal
- PEI** – Programa Educativo Individual
- PRR** – Plano de Recuperação e Resiliência
- RCM** – Resolução do Conselho de Ministros
- RTP** – Relatório Técnico-Pedagógico
- SEF** – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
- SNS** – Serviço Nacional de Saúde
- SPE** – Secção de Processo Executivo da Segurança Social
- UE** – União Europeia



PROVEDOR DE JUSTIÇA

www.provedor-jus.pt