



# PROVEDOR DE JUSTIÇA INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

RELATÓRIO  
À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA 2017

ANEXO: TOMADAS DE POSIÇÃO

Lisboa, 2018



O Provedor de Justiça dá a conhecer, à semelhança dos anos anteriores, alguns dos assuntos e algumas das suas tomadas de posição mais relevantes, no exercício da sua atividade de apreciação de queixas no ano de 2017.

A composição e o formato editorial do presente anexo continuam a ter por desiderato a facilidade de leitura e a síntese na exposição das matérias abordadas.

Por conseguinte, incluem-se todas as recomendações formuladas pelo Provedor de Justiça no ano de 2017, bem como algumas tomadas de posição ilustrativas do trabalho desenvolvido por este órgão do Estado e que espelham a diversidade temática da sua intervenção.

**Título: Relatório à Assembleia da República – 2017**

**Anexo: Tomadas de Posição**

Edição – Provedor de Justiça – Divisão de Documentação

Design – Lagesdesign

Fotografia – Manuel Gomes Teixeira

Impressão – Artipol

Tiragem – 100 exemplares

Depósito legal – 390962/15

ISSN – 0872-9263

**Como contactar o Provedor de Justiça**

Rua do Pau de Bandeira, 7-9

1249-088 Lisboa

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

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

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

# Índice

<b>1. Direitos ambientais, urbanísticos e culturais</b>	<b>8</b>
1.1. Tomadas de posição favoráveis aos queixosos	8
a) Recomendações	8
b) Sugestões	25
c) Chamadas de atenção	31
1.2. Tomadas de posição de não provimento da queixa	42
<b>2. Direitos dos agentes económicos, dos contribuintes e dos consumidores</b>	<b>51</b>
2.1. Tomadas de posição favoráveis aos queixosos	51
a) Sugestões	51
b) Chamadas de atenção	61
2.2. Tomadas de posição de não provimento da queixa	70
<b>3. Direitos sociais</b>	<b>79</b>
3.1. Tomadas de posição favoráveis aos queixosos	79
a) Sugestões	79
b) Chamadas de atenção	87
3.2. Tomadas de posição de não provimento da queixa	93
<b>4. Direitos dos trabalhadores</b>	<b>99</b>
4.1. Tomadas de posição favoráveis aos queixosos	99
a) Recomendações	99
b) Sugestões	107
c) Chamadas de atenção	115
4.2. Tomadas de posição de não provimento da queixa	120

<b>5. Direitos à justiça e à segurança</b>	<b>123</b>
5.1. Tomadas de posição favoráveis aos queixosos	123
a) Sugestões	123
b) Chamadas de atenção	130
5.2. Tomadas de posição de não provimento da queixa	137
<b>6. Direitos, liberdades e garantias; saúde, educação e valorações de constitucionalidade</b>	<b>151</b>
6.1. Tomadas de posição favoráveis aos queixosos	151
a) Recomendações	151
b) Pedidos de Fiscalização da Constitucionalidade	162
c) Sugestões	189
d) Chamadas de atenção	195
6.2. Tomadas de posição de não provimento da queixa	199
<b>7. Região Autónoma dos Açores</b>	<b>205</b>
7.1. Tomadas de posição favoráveis aos queixosos	205
a) Sugestões	205
b) Chamadas de atenção	211
7.2. Tomadas de posição de não provimento da queixa	221
<b>8. Região Autónoma da Madeira</b>	<b>228</b>
8.1. Tomadas de posição favoráveis aos queixosos	228
a) Sugestões	228
b) Chamadas de atenção	232
8.2. Tomadas de posição de não provimento da queixa	235
<b>9. Índice analítico</b>	<b>242</b>
<b>10. Principais siglas e abreviaturas</b>	<b>252</b>



PROVEDOR  
DE  
JUSTIÇA

## ***1. Direitos ambientais, urbanísticos e culturais***

### ***1.1. Tomadas de posição favoráveis aos queixosos***

#### ***a) Recomendações***

**Recomendação n.º 1/A/2017**

**Proc. Q-2556/14**

**Entidade visada:** Ministro do Ambiente

**Data:** 2017/02/07

**Assunto:** Declaração de impacto ambiental. Ampliação da pedreira Serrado das Oliveirinhas. Construção de fábrica de cal (Maxieira, Fátima, concelho de Ourém)

**Seqüência:** Na seqüência do não acatamento da Recomendação relativa à declaração de nulidade, foi feita participação ao Ministério Público. Quanto às práticas em matéria de avaliação dos impactos ambientais, aguarda resposta definitiva

Nos termos e para os efeitos do disposto da alínea a), do n.º 1, do artigo 20.º da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, na redação da Lei n.º 17/2013, de 18 de fevereiro, e em face da motivação seguidamente apresentada, recomendo a Vossa Excelência que providencie:

1) Pelo aperfeiçoamento das práticas em matéria de avaliação dos impactos ambientais, mediante a outorga de instruções à Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. (APA, I.P.) e, em coordenação com Sua Excelência o Ministro do Planeamento e das Infraestruturas, às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional —, em ordem a:

a) Impedir que, por via de declarações favoráveis condicionadas se permitam atividades irremediavelmente desconformes com normas de planos municipais e com restrições de utilidade pública diretamente aplicáveis, nomeadamente a Reserva Ecológica Nacional (REN).

b) Introduzir maior rigor e coerência na avaliação criteriosa do impacto ambiental dos projetos, designadamente:

*i)* Não subestimando os recursos aquíferos, relegando a sua avaliação para momento ulterior à decisão, antes começando pela sua caracterização e pela prognose do eventual prejuízo;

*ii)* Cumprindo o dever de análise dos efeitos cumulativos de projetos associados;

*iii)* Exigindo uma fundamentação clara e precisa que expresse as razões por que se permitiu um procedimento simplificado de alteração das condicionantes próprias da Reserva Ecológica Nacional, sem desconsiderar as funções dos bens naturais protegidos nem as singularidades da topografia local.

2) Pela declaração de nulidade dos atos praticados no termo dos procedimentos de avaliação do impacto ambiental do projeto de ampliação da pedreira Serrado das Oliveirinhas,

em 17 de dezembro de 2014, e do projeto da fábrica de cal de Maxieira, em 17 de fevereiro de 2014.

Queira Vossa Excelência atender às motivações que se apresentam, no termo da apreciação das questões controvertidas, no âmbito da instrução deste procedimento e com observância do princípio do contraditório (artigo 34.º da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, na redação da Lei n.º 17/2013, de 18 de fevereiro).

### *§ 1.º Da queixa*

Um conjunto de moradores da aldeia de Maxieira, freguesia de Fátima e concelho de Ourém, pediu a intervenção deste órgão do Estado junto das autoridades públicas ambientais, opondo-se aos termos da declaração de impacto ambiental (DIA), condicionalmente favorável, de dois projetos da iniciativa de Microlime — Produção de Cal e Derivados, S.A.: o projeto de ampliação da pedreira denominada Serrado das Oliveirinhas, cerca de um quilómetro a sudoeste da Maxieira e o projeto de construção de uma fábrica de cal na área da ampliação. Argumentaram, designadamente, que teriam sido desconsideradas, no âmbito do pertinente procedimento decisório, as razões expostas pelos moradores e pela Quercus — Associação Nacional de Conservação da Natureza, no âmbito do procedimento de consulta pública dos estudos de impacto ambiental, relativo ao projeto de construção de uma fábrica de cal pela Microlime — Produção de Cal e Derivados, S.A., manifestando a sua oposição à execução do projeto. Foi menosprezado o agravamento do prejuízo, que o novo empreendimento, em conjugação com os demais estabelecimentos de pedreira explorados na freguesia, acarreta para a qualidade de vida das pessoas, o ambiente e a saúde pública. Os terrenos afetos ao estabelecimento industrial integram uma área florestal dominada por pinhal com eucaliptos e azinheiras junto do Parque Natural das Serras de Aires e Candeeiros, a qual foi arrasada, após corte e arranque dos exemplares arbóreos, compreendendo espécie protegida. Estes terrenos integram-se, do mesmo passo, em área da REN.

Os moradores contestaram ainda o projeto de ampliação da pedreira Serrado das Oliveirinhas, que se encontra licenciada para 1,41 hectares, pretendo a Microlime — Produção de Cal e Derivados, S.A. ampliar a área de exploração para 8,85 hectares. De acordo com o estudo de impacto ambiental do projeto de ampliação da pedreira, cerca de 1,47 hectares destinam-se a ser ocupados pelos anexos da pedreira, compreendendo a construção do estabelecimento de fabrico de cal. Ora, nos termos do disposto na alínea a) do artigo 2.º do Decreto-lei n.º 340/2007, de 12 de outubro, os anexos de pedreira apenas podem compreender instalações e oficinas para serviço destinados à indústria extrativa, o que exclui a indústria transformadora e, por conseguinte, o fabrico de cal.

Na queixa foi também alegada a verificação de uma sobreposição entre as áreas abrangidas pelos estudos de impacto ambiental dos projetos de construção da fábrica de cal e de ampliação da pedreira Serrado das Oliveirinhas, o que, além de se revelar incoerente, induz as autoridades em erro.

Acresce que, na área representada nos dois estudos onde a Microlime — Produção de Cal e Derivados, S.A. se propõe edificar o estabelecimento industrial, existe uma grande dolina, constituindo uma depressão com terras férteis permeáveis, determinante para a recarga do aquífero do Maciço Calcário Estremenho e o abastecimento das nascentes na base da Serra de Aire. Nos estudos em questão, aquela depressão está identificada como possível dolina, sem que tenha sido devidamente quantificado o impacto da sua destruição por impermeabilização do terreno nas imediações da fábrica.

Referiram ainda os queixosos que ambos os estudos de impacto ambiental referem-se às alternativas à localização dos projetos sem, contudo, incluir uma análise comparativa que avalie os impactos de cada uma das localizações, ou tão pouco, da anterior localização projetada (Moimento). Os estudos referem que as áreas dos projetos se caracterizam pela existência de matos e floresta mista de pinheiros e eucaliptos. No entanto tais áreas foram, segundo a Quercus, totalmente desmatadas em data prévia à realização dos estudos. A execução do projeto implicará, ainda, a contaminação do solo por derrames de óleos e combustíveis, a compactação de terrenos por aumento de poeiras e infiltração de materiais finos, o prejuízo para a qualidade do ar. Estimam-se emissões de CO<sup>2</sup> na ordem das 280 000t/ano e um tráfego diário de cerca de 70 camiões.

Os queixosos afirmaram não terem sido devidamente identificados os impactos na área de acesso ao estabelecimento a qual se pretende ampliar e se encontra povoada de eucaliptos e pinheiros.

Todos estes elementos suscitam reservas aos queixosos no tocante à credibilidade da avaliação de cada projeto e do seu impacto local.

## *§ 2.º Da regular apreciação do impacto ambiental dos projetos*

### *A/ Recursos Hídricos e Reserva Ecológica Nacional*

No término das averiguações preliminares efetuadas junto da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo e do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P., houve oportunidade de expor a Sua Excelência o Secretário de Estado do Ambiente as conclusões preliminares alcançadas, questionando a disponibilidade para ponderar o reconhecimento da nulidade dos atos praticados nos termos dos procedimentos de avaliação de impacto ambiental do projeto de ampliação da pedra Serrado das Oliveirinhas, em 17 de dezembro de 2014 e do projeto da fábrica de cal de Maxieira, em 17 de fevereiro de 2014, por se mostrar indiciada a desconformidade com o disposto na alínea e), n.º 1, do artigo 54.º e no n.º 1 do artigo do 57.º

do Regulamento do Plano Diretor Municipal de Ourém<sup>(1)</sup> e com o Regime da REN<sup>(2)</sup> (cf. nosso ofício S-PdJ/2015/6497, de 2 de setembro de 2015).

Foi assinalada a indevida quantificação do impacto da destruição de uma dolina representada nos estudos de impacto ambiental dos projetos de ampliação da pedreira e de construção do estabelecimento industrial, por impermeabilização do solo nas imediações do estabelecimento. Isto porquanto nenhuma das declarações de impacto ambiental foi precedida da caracterização rigorosa daquela depressão e de uma avaliação circunstanciada do impacto da sua destruição. A autoridade ambiental limitou-se a impor a apresentação de um estudo geológico que averiguasse a eventual existência da dolina no setor norte da área em estudo e a sua importância para os recursos hídricos subterrâneos.<sup>(3)</sup>

Muito embora o estudo tenha sido concluído em momento ulterior, e tenha afastado os piores receios, não deixa de ser pouco prudente estipular, como condicionante da declaração de impacto ambiental, a elaboração de um estudo que, supostamente, haveria

---

(1) Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 148-A/2002, publicado no *Diário da República*, n.º 301, 1.ª Série-B, em 30 de dezembro.

(2) Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, na redação constante do Decreto-Lei n.º 96/2013, de 19 de julho.

(3) Em 23 de março de 2016, o Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado do Ambiente transmitiu a este órgão do Estado o teor do ofício n.º SO14964, de 11 de março de 2016, da APA, I.P., onde designadamente se lê: «Relativamente à caracterização hidrogeológica da zona em causa, a prospeção geológica e geotécnica, realizada no âmbito do Estudo de Impacte Ambiental (EIA) do projeto de ampliação da pedreira Serrado das Oliveirinhas, não detetou a existência de cavidades cársicas subterrâneas, as quais poderiam evidenciar a presença de uma dolina com importância. Na área de implantação do projeto foram identificadas algumas zonas de fraturação mais intensa e cavidades com alguns metros de profundidade preenchidas por «terra rossa». No sentido de identificar eventuais algares, foi utilizado um inventário fornecido pela Câmara Municipal de Ourém, que refere a existência de duas cavidades nesta área – o algar da Cova da Raposa e o algar do Covão Redondo. De modo a confirmar a presença destes algares foi realizado um levantamento de campo, complementado com perfis de resistividade obtidos a partir da campanha de prospeção geofísica. Os trabalhos efetuados não confirmaram a presença dos algares, tendo no entanto identificado duas pequenas cavidades pouco desenvolvidas em profundidade e preenchidas por material argiloso. Apesar de não terem sido identificadas cavidades cársicas, o mesmo estudo geológico-geotécnico referia a existência de uma possível dolina no sector norte da área em estudo, abrangido pela instalação da Fábrica de Cal da Maxieira. Os trabalhos efetuados não permitiram confirmar a existência dessa estrutura. No entanto, nas conclusões apresentadas no mesmo estudo era referida a necessidade de realizar uma investigação mais aprofundada, para averiguar a existência de descontinuidades geológico-estruturais importantes em profundidade, que justificassem a proteção da estrutura cársica. O estudo geológico apresentado em junho de 2014, para efeitos de cumprimento da Condicionante n.º 1 e da Condicionante n.º 4 das Dia emitidas para o projeto de ampliação da pedreira Serrado das Oliveirinhas e para o projeto da Fábrica de Cal da Maxieira, respetivamente, permitiu concluir que a dolina não constitui uma estrutura relevante para os recursos hídricos subterrâneos, encontrando-se preenchida por material argiloso até profundidades que podem ser superiores a 20 metros.» E mais explicitou, no referido ofício, a APA, I.P. que: «[t]anto quanto é conhecimento desta Agência, enquanto autoridade nacional de AIA, esta abordagem é consistente com a prática que tem vindo a ser adotada pelas várias autoridades de AIA, para gestão de situações similares. Neste âmbito, realça-se o reforço do papel da autoridade nacional de AIA, nos termos do artigo 10.º do Decreto-lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, na redação atual, enquanto entidade promotora de uma atuação coordenada e harmonizada por parte das várias autoridades de AIA. Destaca-se o papel do Grupo de Pontos Focais das autoridades de AIA, coordenado por esta Agência, enquanto fórum privilegiado para promoção de consensos e definição de normas técnicas/interpretativas relativas à aplicação do regime jurídico de AIA.»

de constituir um dos pressupostos do ato administrativo a praticar. Jamais as conclusões do estudo poderiam, *a posteriori*, impedir a execução do projeto, na hipótese de se confirmar o prejuízo elevado para os aquíferos. O facto estaria consumado. Tratando-se de uma área estratégica de proteção e recarga de aquíferos, deveria redobrar-se o cuidado na estimativa dos efeitos do projeto de ampliação de uma pedreira e de construção de fábrica de cal.<sup>(4)</sup>

O Decreto-Lei n.º 340/2007, de 12 de outubro, alterou o Decreto-Lei n.º 270/2001, de 6 de outubro, que, por sua vez, aprovou o regime jurídico da pesquisa e exploração de massas minerais. Nos termos da alínea a) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 340/2007, de 12 de outubro, os anexos de uma pedreira apenas podem compreender instalações e oficinas para serviços integrantes ou auxiliares de exploração de massas minerais e exclusivamente afetos à indústria extrativa, o que exclui a indústria transformadora e, por conseguinte, o fabrico de cal. Esta interpretação encontra-se vertida em um parecer da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR–LVT), de 22 de novembro de 2013, de acordo com o qual a unidade transformadora não se enquadra no conceito anexo de pedreira. Como tal, a fábrica de cal apresenta-se incompatível com o regime jurídico da REN que apenas viabiliza a extração de inertes. Na verdade, o fabrico de cal ultrapassa claramente a atividade extrativa. A classificação das atividades económicas confirma este juízo da experiência comum. Assim, a Classificação das Atividades Económicas (CAE), Versão 3, enquadra a atividade de fabrico de cal nas indústrias transformadoras (23521 Fabricação de Cal).

No tocante à afetação das áreas da REN, considerou-se não serem expectáveis impactos negativos significativos nas funções da REN que se pretendem salvaguardar (área estratégia de proteção e recarga de aquíferos), admitindo-se a viabilidade do projeto, ainda que condicionada a um procedimento simplificado de alteração da delimitação da REN, ao abrigo do disposto no artigo 16.º-A do Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro.

No que tange à apreciação da conformidade do projeto da fábrica de cal, considerou a CCDRLVT que, não podendo a indústria transformadora integrar-se no conceito de anexo

---

(4) Como refere Luís Filipe Colaço Antunes, «[o] conteúdo do ato final (do ato autorizativo) é fortemente condicionado pelos resultados conseguidos pela atividade administrativa cognoscitiva em sede instrutória, especialmente nos procedimentos plurifuncionais. A correção da avaliação de impacto ambiental depende não só da qualidade da lei, mas também da capacidade técnica das entidades encarregadas da instrução do procedimento. Sendo assim, não parece excessivo sustentar que a fase decisiva da atividade administrativa, na qual a situação de supremacia da Administração se manifesta com mais evidência, é aquela em que se adquirem os elementos determinantes para tomar uma decisão. É nesta sede que se colocam as bases da realização das «escolhas», da chamada «oportunidade administrativa» ou, segundo cremos, se projeta a decisão mais adequada e, portanto, legítima». Há, contudo, casos em que bem pode dizer-se que o ato conclusivo do procedimento, ainda que abstratamente discricionário, resulta em concreto de todo vinculado aos resultados entretanto adquiridos na instrução. Estamos a pensar naqueles atos que pressupõem o apuramento de factos através do recurso a conhecimentos especializados de carácter técnico. Nestas situações bem pode suceder que o «vínculo» (técnico) seja de tal forma intenso que a Administração tenha perante si bem poucas escolhas ou mesmo apenas uma, sem qualquer alternativa». Cf. *O procedimento administrativo de avaliação de impacto ambiental: para uma tutela preventiva do ambiente*, coleção teses, Almedina, 1998, pp. 269 e 270.

de pedra, o seu enquadramento teria de se efetuar nos termos do artigo 16.º-A do citado diploma, devendo ser comprovado o seguinte: (1) não serem postas em causa as funções das áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos, nos termos do Anexo I; (2) a inexistência de alterações significativas na topografia dos terrenos.

Sem conhecer nem quantificar, com rigor, os impactos nos recursos hídricos não é possível presumir a inexistência de prejuízo significativo para a recarga de aquíferos nem, por conseguinte, se mostra acautelada a regular prossecução do interesse público que fundamentou a classificação da área como REN.

Foram fixadas, entre outras condicionantes, na DIA relativa ao projeto fabril, designadamente, a de «demonstrar que foi concretizada a desafetação da delimitação da REN para a área do projeto inserida nesta condicionante legal» e, como já se referiu, a de «apresentar um estudo geológico que permita averiguar a eventual existência da dolina no setor norte da área em estudo e sua importância nos recursos hídricos subterrâneos». Ambas as condicionantes foram cumpridas em momento posterior à da aprovação da DIA, mostrando-se já concluído o estudo geológico e tendo a área sido excluída do regime REN, na sequência de um procedimento de alteração simplificada.

Contudo, tenho por indevida, por violação do dever de boa administração, a aprovação da DIA com estes condicionalismos. O n.º 1 e o n.º 2 do artigo 16.º do Regime Jurídico da Avaliação do Impacto Ambiental, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro (adiante designado por RJIA) pressupõem que todos os impactos foram avaliados. A aprovação com condicionamentos, legalmente prevista, diz respeito à correção de efeitos sobre impactos identificados e não à avaliação de impactos não estudados, os quais, se oportunamente identificados, são determinantes na fixação do sentido ou do conteúdo da decisão final, podendo dar azo à modificação do projeto e à previsão de medidas complementares de compensação. A recolha de elementos complementares após a elaboração do parecer técnico final encontra-se expressamente prevista, podendo determinar a suspensão do procedimento e nova consulta pública.<sup>(5)</sup>

---

(5) Dispõe o artigo 16.º do RJIA que:

«1- A CA, tendo em conta os pareceres técnicos recebidos, a apreciação técnica do EIA, o relatório da consulta pública e outros elementos de relevante interesse constantes do processo, elabora o parecer técnico final do procedimento de AIA e remete-o à autoridade de AIA, para preparação da proposta de DIA, até 15 dias antes do termo dos prazos fixados no n.º 2 do artigo 19.º

2 - Face ao parecer da CA, a autoridade de AIA deve ponderar, em articulação com o proponente, a eventual necessidade de modificação do projeto para evitar ou reduzir efeitos significativos no ambiente, assim como sobre a necessidade de prever medidas adicionais ambientais de minimização ou compensação.

3 - Nos casos em que se verifique o disposto no número anterior, o procedimento suspende-se por prazo não superior a seis meses para apresentação do proponente dos elementos reformulados do projeto.

4 - A suspensão do procedimento cessa com a entrega à autoridade de AIA dos elementos reformulados pelo proponente.

5 - A natureza ou conteúdo dos elementos podem dar lugar a nova recolha de pareceres, a nova pronúncia da CA bem como à repetição de formalidades essenciais, nomeadamente da consulta pública, reduzindo-se o prazo desta última para 10 dias. [...]»

Foi possível apurar, com base na documentação que nos foi facultada pela CCDR-LVT, que o requerente apresentou um aditamento através do qual informou:

«o terreno de implantação da fábrica apresenta-se em geral plano, sendo que as intervenções na topografia dizem respeito às movimentações de terras para nivelamento do terreno e posterior colocação das plataformas da instalação industrial às cotas previstas, e que incluirão a prévia limpeza geral do terreno, a abertura de caboucos para as fundações dos edifícios e equipamentos e todos os trabalhos de escavação e aterro necessários para a execução das plataformas. O projeto prevê, na fase de construção, uma movimentação de terras de cerca de 34 495 m<sup>3</sup>, dos quais 2485 m<sup>3</sup> serão utilizados no aterro da obra e o restante será encaminhado para vazadouro licenciado. Salienta-se ainda que as profundidades de escavação deverão variar entre os 2,5 e os 6 m de profundidade, podendo considerar-se que grande parte da movimentação de terras se deve à realização das fundações da fábrica, pelo que se conclui que não se verificarão alterações significativas da topografia do terreno. Na fase de exploração não estão previstas movimentações de terra associadas à Fábrica de cal pelo que de acordo com o acima apresentado se conclui que a implementação do projeto não dará origem a uma alteração significativa da topografia atual.»

Os serviços da CCDR-LVT citam este trecho do aditamento e, sem fazer apelo a quaisquer outros elementos de ponderação, concluem que «deste modo, aceita-se que não estão em causa alterações significativas da topografia do terreno, podendo considerar-se este requisito como cumprido»<sup>(6)</sup>.

Estes elementos parecem, todavia, manifestamente insuficientes para fundamentar a natureza pouco significativa das alterações da topografia, importando atender ao volume de terras a movimentar (34 495 m<sup>3</sup>) e à natureza dos trabalhos. Está em causa a instalação de um estabelecimento industrial, cujos trabalhos não podem ter-se por despicientes, em área objeto de proteção especial, pelo valor e sensibilidade ecológica ou pela exposição e suscetibilidade perante riscos naturais.

Relativamente à alteração da delimitação da REN, o Regime Jurídico desta, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro, em vigor à data da emissão da DIA do projeto da fábrica de cal, definiu como pressuposto a salvaguarda da preservação dos valores naturais fundamentais, bem como a prevenção e mitigação de riscos para pessoas e bens (n.º 1 e n.º 2 do artigo 16.º).

Deixa fortes dúvidas a legalidade de um ato que apenas visa alterar o parâmetro de conformidade de um ato administrativo para o viabilizar. Se o desvio de poder caracteriza o exercício de um poder discricionário para alcançar fim diverso daquele para que foi concebido e atribuído ao órgão, este é porventura um bom exemplo de como não deve agir a administração pública.

---

(6) Cf. Informação CCDR-LVT n.º I15776-201311-DSOT/DGT, de 19 de novembro de 2013.

Por outro lado, na falta de alusão ao impacto sobre o relevo natural, mostra-se indiciado um déficit na ponderação e não se encontra fundamentação que permita concluir pela razoabilidade da apreciação administrativa.<sup>(7)</sup>

### *B/ Desconsideração do impacto cumulativo*

Um outro aspeto que suscita as maiores reservas é o da contemporaneidade entre o estudo de impacto ambiental do projeto de ampliação da pedreira Serrado das Oliveirinhas e o estudo de impacto ambiental do projeto da fábrica de cal, na medida em que um seria pressuposto lógico do outro.<sup>(8)</sup>

Só depois de viabilizada a ampliação se poderia objetivamente avaliar o impacto da implantação da fábrica de cal nessa mesma área ampliada. Por conseguinte, foi desconsiderada a avaliação do impacto cumulativo<sup>(9)</sup> dos dois projetos sobre o ambiente, o que me leva também a questionar a própria credibilidade do procedimento, assinalando que o impacto ambiental conjunto excede o da mera soma das partes. Assim, de entre as três condicionantes fixadas na declaração de impacto ambiental no que respeita à fábrica de cal, apenas foi reproduzida, na declaração relativa à ampliação da pedreira, a condicionante da apresentação do estudo geológico, omitindo-se a necessária conformação com o Plano Diretor Municipal (PDM) e com o regime jurídico da REN. Isto não obstante a estrita associação entre os dois projetos.

### *§ 3.º Da conformidade com o Plano Diretor Municipal de Ourém*

A CCDR-LVT, em parecer homologado em 26 de dezembro de 2013, reconheceu expressamente que o projeto conflitua com o artigo 54.º do Regulamento do Plano Diretor Municipal de Ourém, em face do enquadramento do uso industrial no Tipo 1. Este não se compadece com a previsão de instalações industriais consignada na alínea e), n.º 1, do artigo 54.º.

A Câmara Municipal de Ourém e a CCDR-LVT pronunciaram-se pela incompatibilidade do projeto de construção de fábrica de cal com o disposto no Regulamento do Plano Diretor Municipal de Ourém, por a área edificável da parcela não atingir um mínimo de 5 hectares de espaço florestal e por pretender impermeabilizar mais de 3000 m<sup>2</sup> de espaço florestal (cf. tabela anexa ao artigo 57.º).

---

(7) O princípio da justiça e da razoabilidade impõem que, em matéria de interpretações de normas jurídicas e de valorações próprias do exercício da função administrativa, os órgãos administrativos rejeitem as soluções manifestamente desrazoáveis. *Vide* artigo 8.º do CPA.

(8) Cf. Declaração de impacto ambiental de 17 de fevereiro de 2014, onde se lê: «Com o presente projeto pretende-se obter o licenciamento da ampliação da pedreira «Serrado das Oliveirinhas» cuja laboração se destina à produção exclusiva de matéria-prima para produção de cal da Fábrica de Cal da Maxieira que o proponente pretende instalar na zona norte da área de implantação do projeto e que constitui um projeto associado».

(9) A qual é obrigatória nos termos da alínea k), do n.º 2, do anexo IV e do n.º 6 do anexo V ao RJAlA.

Em 19 de novembro de 2013, a Câmara Municipal de Ourém aprovou um parecer favorável condicionado sobre o projeto de instalação da unidade industrial de cal, com esta simples premissa:

«atendendo à escolha da nova localização geográfica e às mais valias da mesma, a Câmara Municipal de Ourém já tem este local assinalado no âmbito da revisão do PDM, sendo um local em estudo no sentido de conciliar o espaço a destinar à indústria extrativa com a presente pretensão, quer em termos de espacialização no âmbito do ordenamento, quer em termos de parametrização edificatória ao nível regulamentar».

Uma vez mais, opta-se por alterar os parâmetros da legalidade para abrir caminho ao que, de outro modo, seria ilícito. A Câmara Municipal reconheceu, contudo, a possibilidade de a pretensão não ser acolhida em sede de revisão do PDM:

«As edificações só podem ser autorizadas nas condições que o PDM assim permitir na fase de licenciamento (...). Embora a proposta da Câmara Municipal seja no sentido de contemplar esta situação na revisão do PDM, a decisão final não é da competência da autarquia, pelo que a mesma não pode ser confrontada com esta situação se a pretensão não for submetida favoravelmente pela Comissão de Acompanhamento».

Insisto que vigorava, ao tempo, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, designadamente o artigo 117.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 19 de setembro, no qual se determinava que nas áreas a abranger por novas regras urbanísticas constantes de plano municipal de ordenamento do território ou sua revisão, os procedimentos de licenciamento ficariam suspensos a partir do termo fixado para o início da discussão pública e até à entrada em vigor daqueles instrumentos de planeamento.

No Plano Diretor Municipal de Ourém<sup>(10)</sup> não se encontra nenhuma modificação que possa «legalizar» ou «regularizar» os projetos que motivaram a queixa apresentada.

#### *§ 4.º Violação do dever de boa administração ambiental*

Está também em causa o incumprimento do dever de boa administração na apreciação e valoração do impacto ambiental de projetos que apresentam especial risco para o ambiente e os recursos naturais.

Não é suficientemente clara a motivação da decisão adotada no exercício da discricionariedade administrativa, porquanto as apreciações técnicas efetuadas não lograram demonstrar a coerência e a racionalidade da decisão. A administração, mesmo atuando no âmbito da outrora designada discricionariedade técnica, não pode deixar de explicitar, de forma clara, acessível e suficiente, as suas decisões, em respeito pelos princípios estruturante do Estado de direito.

---

(10) *Vide* nota 1.

Foi desconsiderada a extensão dos impactos sobre o meio hídrico relativamente a um projeto a desenvolver em área estratégica para a proteção e recarga dos aquíferos. A prudência mandaria não estipular como condicionante da declaração de impacto ambiental um estudo que supostamente haveria de constituir um dos pressupostos do ato administrativo a praticar. E não é pelo facto de o estudo ter sido empreendido *a posteriori* e se ter concluído que a dolina não constitui uma estrutura relevante para os recursos hídricos subterrâneos, que a fixação daquela condicionante se afigura legítima. Tenho presente que, conforme se pronunciou Associação Nacional de Conservação da Natureza (Quercus), no âmbito da consulta pública de ambos os projetos, o sistema aquífero do Maciço Calcário Estremenho constitui uma importante reserva de água subterrânea do país, apresentando extrema vulnerabilidade a contaminações de diversos tipos.<sup>(11)</sup>

Expresso, também, a minha particular apreensão no tocante ao reconhecimento pela APA, I.P. de que «esta abordagem é consistente com a prática que tem vindo a ser adotada pelas várias autoridades de AIA, para gestão de situações similares».<sup>(12)</sup>

O parecer de impacto ambiental incorporado na decisão final do procedimento possui natureza discricionária, o que postula a necessidade acrescida de fundamentação.<sup>(13)</sup>

A APA, I.P. sustentou que os sistemas produtivos praticados na pedreira, considerando a totalidade das atividades de exploração e processamento de agregados, não originam efluentes líquidos industriais e que os processos produtivos da pedreira não envolvem a utilização de água.<sup>(14)</sup>

Relembro, no entanto, tratar-se de uma área estratégica de proteção e recarga de aquíferos, merecendo, por conseguinte, a aprovação de um projeto industrial uma rigorosa ponderação. Como já assinalai, o fabrico de cal excede a atividade extrativa, enquadrando-se no conceito de indústria transformadora, e, por isso, incompatível com o regime jurídico da REN. Os estudos de avaliação de impacto ambiental constituem um instrumento

---

(11) Em particular, no texto anexo à DIA relativa ao projeto de fábrica de cal da Maxieira, de 12 de fevereiro de 2014, é mencionado: «a Quercus salienta que, apesar do EIA referir que a possibilidade de contaminação do solo por derrames acidentais de óleos, lubrificantes, combustíveis, que poderão chegar ao aquífero por infiltração, é inexistente ou reduzida, a ocorrência destes derrames não tem um carácter apenas potencial uma vez que se trata da exploração de uma pedreira e de uma fábrica que envolvem um tráfego considerável de camiões e outros veículos e a utilização do coque de petróleo como combustível. Também em termos de recursos hídricos, a Quercus salienta que o EIA refere que a drenagem das águas pluviais provenientes de toda a área impermeabilizada serão reencaminhadas para a vala de drenagem da estrada municipal EM 360 não havendo lugar a qualquer tipo de tratamento destas águas que facilmente poderão sofrer contaminação proveniente de óleos ou combustíveis derramados.»

(12) *Vide* nota 3.

(13) «O parecer de impacto ambiental, ao fazer referência a avaliações técnicas de tipo operativo como são assiduamente os estudos de impacto ambiental e as alternativas eventualmente mais favoráveis, exige necessariamente a sua fundamentação objetiva, de forma a obviar a arbitrariedade», ANTUNES, Luís Filipe Colaço, ob. cit., pp. 706707.

(14) Cf. ofício n.º S014964 – 201603-CD, de 11 de março de 2016.

dos princípios da prevenção e da precaução, na medida em que contribuem para que as decisões sejam tomadas com base na melhor informação científica possível.<sup>(15) (16)</sup>

Nesta circunstância, o procedimento administrativo deve refletir a ideia de que qualquer decisão constitui sempre a assunção de um determinado risco para o meio ambiente e o imperativo de introduzir no processo decisório a sua identificação e ponderação.<sup>(17)</sup> Nenhuma informação foi transmitida quanto à articulação entre o estudo de impacto ambiental do projeto de ampliação da pedreira e o estudo de impacto ambiental da fábrica de cal, o que não permite avaliar objetivamente o impacto da implantação do estabelecimento industrial na área ampliada. Não foi devidamente avaliado pelos interessados, em fase de consulta pública, por não ter sido dada a conhecer a real dimensão do projeto, o impacto global do empreendimento ou o impacto cumulativo dos dois projetos.

### § 5.º *A invalidade dos atos administrativos*

O parecer ambiental constitui uma formalidade essencial na aprovação de projetos sujeitos ao regime jurídico da AIA. Sem que tenha tido lugar uma apreciação cabal do impacto ambiental, o procedimento converte-se em uma mera aparência. O resultado das alterações produzidas no ambiente, inerentes à execução cumulativa dos dois projetos associados, é necessariamente mais gravoso do que o efeito desfavorável do conjunto das alterações introduzidas por cada um dos projetos. Em suma, não foi avaliado o real impacto (cumulativo) do empreendimento. Na avaliação do impacto da ampliação da

---

(15) Constituem princípios materiais de ambiente, de acordo com o disposto na alínea c) do artigo 3.º da Lei n.º 19/2014, de 14 de abril, os princípios «da prevenção e da precaução, que obrigam à adoção de medidas antecipatórias com o objetivo de obviar ou minorar, prioritariamente na fonte, os impactos adversos no ambiente, com origem natural ou humana, tanto em face de perigos imediatos e concretos como em face de riscos futuros e incertos, da mesma maneira como podem estabelecer, em caso de incerteza científica, que o ónus da prova recaia sobre a parte que alegue a ausência de perigos ou risco».

(16) Nos termos do disposto na alínea d) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, a «avaliação de impacto ambiental» constitui «um instrumento de carácter preventivo da política do ambiente, sustentado na realização de estudos e consultas, com efetiva participação pública e análise de possíveis alternativas, tendo por objeto a recolha de informação, identificação e previsão dos efeitos ambientais de determinados projetos, bem como a identificação e proposta de medidas que evitem, minimizem ou compensem esses efeitos, tendo em vista uma decisão sobre a viabilidade da execução de tais projetos e respetiva pós-avaliação».

(17) Segundo Luís Filipe Colaço Antunes, «[o] instituto de avaliação de impacto ambiental, tal como vem configurado no nosso ordenamento jurídico, oferece ao ambiente uma garantia de natureza fundamentalmente procedimental. Prescreve o conhecimento dos efeitos ambientais diretos, indiretos e cumulativos (de curto e longo prazo), dados como prováveis em consequência da intervenção projetada, assim como a explícita e formal assunção de tais efeitos entre os elementos de juízo sobre os quais se deve fundar a decisão a respeito do referido projeto. A avaliação de impacto ambiental exige que aos juízos analíticos respeitantes aos distintos aspetos do ambiente, sujeitos a parâmetros e standards relativos à emissão de substâncias inquinantes do ar, água, solo, etc, acresça um juízo global que tenha em consideração as alterações ambientais no seu conjunto (o impacto), tendo também em atenção as possíveis interações entre uma série de efeitos distintos. A garantia da avaliação de impacto ambiental é uma garantia de tipo procedimental, no sentido de que a proteção do ambiente resulta não tanto de rigorosos limites postos à alteração do ambiente, mas sobretudo do modo por que se procede à individualização e avaliação de tais alterações», *ob. cit.*, pp. 207-208.

pedreira em área REN descurou-se a análise dos efeitos adversos do estabelecimento industrial, indevidamente qualificado como anexo de pedreira.

A ponderação dos efeitos cumulativos de um projeto relativamente a outros constitui um dos critérios legais de seleção dos projetos para efeitos de sujeição a procedimento de AIA, nos termos das subalíneas *ii)* e *iii)* da alínea b), alínea c), do n.º 3, do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, conjugadas com o disposto na alínea b) do n.º 1 do Anexo III do mesmo diploma legal. A avaliação dos possíveis impactos ambientais significativos deve efetuar-se de forma integrada (alínea a) do artigo 5.º do citado diploma). A densificação legal de critérios constitui um instrumento de controlo do arbítrio da administração, pretendendo introduzir um elemento de estabilidade na prática de avaliação do impacto ambiental.

Foi subestimada a identificação e a previsão dos efeitos ambientais das operações em área REN, por desconsideração da sua dimensão e do seu alcance. Ficou, assim, comprometido o rigor científico na análise da viabilidade da execução de tais projetos.

Resta-me, pois, concluir que as práticas administrativas adotadas na aplicação do regime jurídico da avaliação do impacto ambiental suscitam dúvidas quanto à criteriosa avaliação dos efeitos positivos e negativos de um determinado projeto para o ambiente, que reclama o conhecimento das suas natureza, magnitude e significância, assim como a consideração dos impactos cumulativos.

O parecer de impacto ambiental é um ato final parcial de um procedimento especial. Além de uma formalidade substancial, constitui uma formalidade essencial na medida em que o efeito que a lei lhe atribui não é atingível por outra via. Os atos que prescindem do procedimento legalmente previsto e lesam o conteúdo essencial de um direito fundamental são, por isso, nulos.<sup>(18)</sup>

---

(18) Particularmente esclarecedoras são as considerações expendidas por Luiz Cabral de Moncada, a respeito do instituto da nulidade: «O que dizer do critério da falta dos elementos essenciais do acto administrativo? Compreende ele todos os casos de nulidade? O critério legal necessita de ser interpretado em termos hábeis. Dentro dos elementos essenciais do acto, cuja falta importa nulidade, temos de incluir considerações materiais sob pena de o critério em causa ser incompleto. É que há actos cuja subsistência na ordem jurídica é de tal modo insuportável de uma perspectiva substancial que a nulidade surge como a invalidade adequada. É o caso dos actos administrativos que ferem o conteúdo essencial de um direito fundamental, como se conhecem vários.

O critério da nulidade não é, portanto, uniforme e não pode olhar apenas para dentro do acto administrativo apreciando nas suas componentes estruturais. Deve olhar-se para fora e apreciar o acto administrativo no contexto das decisões e dos compromissos axiais da ordem jurídica no seu todo. É a esta luz que devem ser considerados os referidos elementos essenciais do acto cuja falta gera nulidade. Urge, portanto, interpretar a fórmula legal da nulidade do acto medida pela falta dos referidos elementos nela incluindo considerandos materiais, sob pena de incompletude. A alínea d) do n.º 2 do art. 133.º do CPA ao considerar nulos os actos que ofendam o conteúdo essencial de um direito fundamental acolhe este entendimento. Aquela chamada de atenção justifica-se contra a tentação de uma interpretação apenas formalista do referido preceito do n.º 1 do art. 133.º do CPA ao dizer-nos que o acto é nulo quando lhe falte qualquer dos elementos essenciais.». Cf. «A nulidade do acto administrativo», *Jurismat: Revista Jurídica*, n.º 2, Portimão, 2013, pp. 126-127.

O direito fundamental ao ambiente, consignado no artigo 66.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), traduz-se em «um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado». O ambiente é protegido enquanto valor por contribuir, de forma decisiva, para a manutenção da existência e para o bem-estar dos seres humanos. Comporta uma vertente negativa traduzida «na abstenção, por parte do Estado e de terceiros (pois se trata de um direito imediatamente operativo nas relações entre particulares), de acções ambientalmente nocivas», e, por outro lado, assume uma dimensão positiva, enquanto «direito positivo a uma acção do Estado (...), no sentido de defender o ambiente e de controlar as acções de degradação ambiental, impondo-lhe as correspondentes obrigações políticas, legislativas, administrativas e penais.»<sup>(19) (20)</sup>

A analogia do direito ao ambiente com os direitos, liberdades e garantias, como refere o Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República<sup>(21)</sup>, «tem sentido como meio de garantir o direito à vida.» Considerou, ainda, que viola o artigo 66.º da CRP «o ato administrativo do Estado que não respeite o direito aí consagrado, como seja, aprovando obras ou construções que contribuam para a poluição e degradação do ambiente.»

E, não menos gravoso, é o facto de aquelas práticas terem fomentado o desrespeito de regras de ordenamento e de restrições de utilidade pública vigentes.

Por conseguinte, o projeto de construção da fábrica de cal deveria ter sido impedido através de declaração desfavorável de impacto ambiental. Com efeito, aquele apresentava-se desconforme com a norma plenamente vigente do Regulamento do Plano Diretor Municipal, cuja alteração ainda não iniciara a fase de discussão pública e com o regime jurídico da REN. A declaração favorável suscita, pois, as maiores reservas, uma vez que,

---

(19) Cf. CANOTILHO, J.J. Gomes, e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 845-846.

(20) Veja-se o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 10 de março de 2010, Proc. 046262, 2.ª subsecção do contencioso administrativo, cujo sumário se transcreve parcialmente:

«III - Não existem direitos fundamentais absolutos.

IV - No entanto, as restrições aos direitos fundamentais não podem ofender aquele mínimo para além do qual o direito fundamental deixa de o ser, fica esvaziado enquanto tal.

V - Esse mínimo intocável constitui o chamado conteúdo ou núcleo essencial de cada direito fundamental.

VI - O direito ao ambiente consagrado no art 66 da CRP é um direito fundamental, com uma dupla vertente: é, por um lado, um direito negativo, ou seja, um direito à abstenção, por parte do Estado e de terceiros, de acções ambientalmente nocivas, e, por outro lado, um direito positivo a uma acção do Estado, no sentido de defender o ambiente e prevenir e controlar as acções poluidoras que atentem contra este.

VII - Na sua dimensão negativa, o direito ao ambiente é seguramente um dos direitos fundamentais de natureza análoga a que se refere o art 17 da CRP, sendo-lhe, portanto, aplicável, o disposto no seu artº 18º.», disponível em: <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbb22e1bb1e680256f8e003ea931/0efcc1fe7592d22a802576e800404992?OpenDocument> e consultado em 3 de janeiro de 2017.

(21) Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, n.º 36/89, publicado no *Diário da República*, n.º 120, 2.ª Série, de 25 de maio de 1990.

quando foi deferida já tinham decorrido quase sete anos desde o início da revisão do PDM, em 2007. A incompatibilidade com o regime de planeamento não é atenuada pela circunstância de a Câmara Municipal de Ourém ter a situação assinalada para efeitos da sua regularização no âmbito de um procedimento de revisão do PDM. A revisão de um PDM é uma operação global que visa estabelecer o modelo da estrutura espacial do território municipal e em que participam múltiplos protagonistas, incluindo os cidadãos. O compromisso assumido pela Câmara Municipal, no sentido de rever uma determinada disposição regulamentar daquele instrumento parece condicionar, à partida, o decurso normal dos procedimentos de revisão ou de alteração.

Encontra-se suficientemente indiciada a nulidade dos atos praticados no termo dos procedimentos de avaliação ambiental do projeto de ampliação da pedreira Serrado das Oliveirinhas, em 17 de dezembro de 2014 e do projeto da fábrica de cal de Maxieira, em 17 de fevereiro de 2014.

A declaração de impacto ambiental que autoriza a ampliação da pedreira pressupõe a compatibilidade do uso com o previsto no Regime Jurídico da REN. Qualificou-se indevidamente o estabelecimento fabril como anexo de exploração de inertes, atividade não interdita pelo regime da REN. Em momento posterior, foi reconhecida a errónea qualificação do estabelecimento industrial e a consequente desconformidade com o regime imperativo da REN.

O Gabinete do Senhor Secretário de Estado do Ambiente veio afirmar que «a identificação de eventuais desconformidades com os instrumentos de gestão territorial (IGT) não determina diretamente a emissão de um parecer desfavorável, nos termos do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, na sua atual redação, considerando-se que o procedimento de AIA se deve restringir aos aspetos de afetação ambiental ou aos aspetos legais diretamente relacionados com o ambiente, como é o caso da violação de valores limites estabelecidos (designadamente em matérias de ruído e qualidade do ar) ou de valores patrimoniais ou ecológicos.»<sup>(22)</sup>

É certo que, nos termos do disposto no n.º 6 do artigo 18.º do regime da AIA, a desconformidade do projeto com os instrumentos de gestão territorial aplicáveis não condiciona o sentido da decisão da declaração de impacto ambiental. Todavia, creio que esta norma tem que ser aplicada com a maior cautela, desde logo, porque não pode prevalecer sobre o regime da nulidade dos atos administrativos desconformes com instrumentos de gestão territorial. Assim sucederá se a autoridade ambiental aprovar, de forma sistemática,

---

(22) Através do ofício n.º 2410, de 2 de agosto de 2016.

declarações de impacto ambiental, relativas a projetos desconformes com normas de planeamento territorial e urbanístico.<sup>(23)</sup>

### § 6.º Considerações finais

Tendo presente as incumbências cometidas ao Estado, nos termos do disposto no artigo 66.º da CRP, por sobre tudo, as referidas nas alíneas a) a d) do seu n.º 2, dir-se-á que o poder de regulamentação urbanística das autoridades públicas não pode ceder perante os interesses dos particulares, designadamente dos proprietários de terrenos em áreas de especial sensibilidade ou de empresários que prosseguem projetos de interesse lucrativo.

Existe uma estreita dependência ou ligação entre os instrumentos de planificação urbanística e a avaliação ambiental, considerando que, no âmbito deste procedimento, visa-se aferir se, e em que condições, uma determinada operação pode ser realizada em uma determinada localização sem prejuízo para o ambiente.

O legislador estabelece que a DIA deve incluir informação das entidades legalmente competentes sobre a conformidade do projeto com os instrumentos de gestão territorial, as servidões e restrições de utilidade pública e de outros instrumentos relevantes (*vide* alínea f), n.º 3, do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro).

Como afirmou o Tribunal Constitucional, no acórdão n.º 432/93, de 13 de julho<sup>(24)</sup>, em matéria de ambiente e urbanismo há uma interdependência de competências e não há que falar em autonomia (estadual, regional ou municipal) pelo que se justifica a intervenção complementar do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais.

Como princípio geral, a compatibilização e articulação das estratégias de ordenamento territorial determinadas pela prossecução dos interesses públicos com expressão territorial impõe ao Estado, às áreas metropolitanas e às autarquias locais, o dever de coordenação das respetivas intervenções em matéria de gestão territorial.

A escolha de uma localização que conflitua com as normas de ordenamento florestal não pode ser isenta de reparo, por colidir com a utilização prudente e racional dos recursos naturais, objetivo da política ambiental.

No âmbito do procedimento de AIA, a autoridade administrativa está vinculada a ponderar e a procurar concertar múltiplos interesses públicos — ambientais e de ordenamento do território — cujos fins não se excluem, antes se relacionam e se complementam.

---

(23) Luiz Cabral de Moncada sustenta que: «[a]o mesmo tempo, a noção de elementos essenciais do acto cuja falta gera nulidade deve ser vista numa perspectiva ampla tendo como pano de fundo a ordem jurídica no seu todo, como ficou escrito. A violação dos preceitos axiais da ordem jurídica gera sempre nulidade do acto por lhe faltar um elemento essencial daquela reportado ao respectivo conteúdo pois que o acto pode ser completamente correcto à face da lei e, no entanto, violar preceitos constitucionais relativos à efectividade dos direitos, liberdades e garantias, p. ex., o que reclama a nulidade. O critério da nulidade dever ser, portanto, interpretado também em termos materiais». Cf. *ob. cit.*, p. 127.

(24) Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19930432.html> e acedido em 3 de janeiro de 2017.

A apreciação da compatibilidade do projeto com disposições de planos de ordenamento de território é um elemento determinante na qualidade e no rigor da avaliação e na prevenção de operações ilícitas. Não é alheia à determinação do impacto para a qualidade de vida e o ambiente a ponderação da conformidade com o uso previsto em instrumentos de planeamento que prosseguem o desenvolvimento sustentável. A AIA, embora provida de autonomia em relação ao procedimento principal, surge como um procedimento paralelo, cujo resultado determina diretamente o procedimento principal.

Afigura-se, pois, inadmissível a prática de condicionar a viabilidade ambiental à alteração ou revisão da disciplina vertida no regulamento de um instrumento de planeamento, a cujas disposições não são indiferentes preocupações ambientais (no caso, a proteção dos recursos florestais), quando a mesma adquira um caráter sistemático por indiciar um défice na ponderação do impacto adverso na preservação dos valores naturais.

Perante a insusceptibilidade de o projeto satisfazer as prescrições do PDM e de se conformar o regime da REN, promove-se a alteração de instrumentos de ordenamento para atender aos interesses do particular.<sup>(25)</sup> São preteridos, em prol de um projeto empresarial, o uso consagrado como o mais vocacionado ao aproveitamento sustentável do solo e os parâmetros urbanísticos e ambientais vigentes.

Esta prática atenta ainda contra o princípio da estabilidade do planeamento e o da segurança jurídica. As ações ou projetos autorizados devem conformar-se com o mais adequado uso do solo, em termos ambientais, económicos, sociais e culturais.

Este modo de atuação administrativa fomenta o desordenamento e induz uma pressão na alteração do PDM, ao abrir a porta a soluções não regulamentares, potenciando o mau uso do solo, a destruição de áreas naturais, a ocupação social de terrenos agrícolas de qualidade, a degradação do solo por erosão e poluição e a deficiente organização das atividades.

O desordenamento do território é fator preponderante no desequilíbrio ambiental. A ponderação de interesses públicos no procedimento de avaliação do impacto ambiental não pode centrar-se, exclusivamente, em preocupações estritamente ambientais, ao ponto de menosprezar as soluções consagradas em normas de planeamento e de ordenamento do território. Se assim o fosse, como justificar a possibilidade de condicionamento, na declaração favorável, à demonstração da conformidade das edificações com o disposto no regulamento do plano diretor municipal? Seria plenamente inconsequente a apreciação,

---

(25) Como refere António José Lopes dos Santos Brito, «A administração pública, em vez de ter sempre uma ação de antecipação definidora de regras e de formas para o desenvolvimento das estruturas territoriais, anda por vezes a reboque de iniciativas parcelares e desencontradas de promotores privados. A conveniência do proprietário privado não pode dominar sobre o interesse coletivo e muito menos ter uma ampla margem de manobra para influenciar, a seu favor, a administração pública. A nossa ordem institucional não pode continuar assim frágil e dependente de vontades e opiniões de pessoas e/ou grupos. Acontece não raras vezes que as retas intenções do legislador ou a bondade do instrumento criado, são defraudadas na aplicação.» Cf. *A proteção do ambiente e os planos regionais de ordenamento do território*, Coimbra, Almedina, 1997, p. 67.

no âmbito daquele procedimento, da conformidade do projeto com as restrições de interesse público previstas nos instrumentos de planeamento aplicáveis.

Mais grave, porém, é a desconsideração do disposto no artigo 16.º-A do Regime Jurídico da REN que, ao regular o procedimento de alteração simplificada da REN, com base em DIA favorável, estipula como requisito a verificação do cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis, designadamente as constantes nos instrumentos de gestão territorial e nos demais regimes jurídicos de licenciamento (*vide* n.º 10). O legislador pretende obstar à viabilização de projetos manifestamente desconformes com a ordem jurídica aplicável, afirmando a estrita associação entre a política ambiental e o ordenamento do território.

Não se ignora que o legislador sujeitou as alterações de delimitação da REN decorrentes de projetos públicos ou privados, objeto de procedimento de que resulte a emissão de declaração de impacto ambiental ou decisão de incidências ambientais favorável ou condicionalmente favorável (*vide* n.º 6 do artigo 16.º-A do Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro) a um regime procedimental simplificado. Contudo, estas alterações não são admissíveis se colocarem em crise os valores ambientais em presença e a salvaguarda de riscos para pessoas e bens (*vide* n.º 1 e n.º 2 do artigo 16.º).

O procedimento de avaliação prossegue fins de manifesto interesse público, não podendo ser instrumentalizado em função de interesses particulares. Se a conduta administrativa extrapola a lei ou a ofende claramente, como sucede no caso em apreço, ou, ainda, se a decisão for pautada por pretensões particulares, a Administração atua de forma arbitrária o que determina a invalidação do ato.<sup>(26) (27)</sup>

A elaboração dos instrumentos de planeamento do território, *maxime* dos planos municipais, visa obstar à tomada de decisões casuísticas e arbitrárias sobre os solos. O ato autorizativo consubstanciado na DIA — integrando uma avaliação de impacto ambiental positiva — determina um juízo de conformidade ambiental do projeto, o qual não pode, porém, subverter a aplicação de restrições e servidões de interesse público, nem eludir normas e princípios fundamentais do direito público administrativo.

---

(26) A discricionariedade administrativa não atribui à Administração o poder de efetuar uma apreciação livre e voluntária entre várias escolhas possíveis, mas condiciona-a à individualização da escolha ou decisão mais adequada, que melhor prossegue a consecução do fim que a lei impõe.

O conceito de invalidade admite a nulidade em situações de anti juridicidade particularmente graves. Nos termos do disposto na alínea e), do n.º 2, do artigo 161.º do CPA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, são nulos os atos praticados com desvio de poder para fins de interesse privado.

(27) Como refere Luiz Cabral Moncada, «[n]um modelo de justiça administrativa de feição acentuadamente subjetivista, como é o caso do nosso actual modelo, deve reconhecer-se ao lesado a possibilidade de uma efectiva tutela contra o acto nulo. Esta passa não apenas pela declaração judicial ou oficiosa da nulidade mas principalmente pela condenação da Administração a indemnizar e a repor a situação existente antes da prática do acto nulo, nos termos da alínea j) do n.º 2 do art. 2.º do CPTA, ambas corporizando pedidos na acção administrativa comum.» Cf. *Ob. cit.*, p 136.

É, pois, urgente pôr cobro à prática de atos de aprovação de declarações de impacto ambiental que ofendem valores jurídicos constitucionalmente tutelados e que reflexivamente produzem efeitos adversos na fruição do direito ao ambiente e à qualidade de vida.<sup>(28)</sup>

Há que consubstanciar práticas administrativas que deem expressão a uma verdadeira política integrada de ambiente e de desenvolvimento, compreendendo o ordenamento do território e a proteção da ambiente e da qualidade de vida.

Com base nesta ordem de razões, recomendo que sejam concedidas instruções às Autoridades de Avaliação de Impacto Ambiental — a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. e às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional — para aperfeiçoamento da prática adotada na avaliação do impacto ambiental dos projetos sujeitos a este procedimento.

Dignar-se-á Vossa Excelência, em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 38.º, da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, transmitir-me, dentro de 60 dias, a posição que vier a assumir.

### *b) Sugestões*

**Proc. Q-3025/16**

**Entidade visada:** Câmara Municipal do Porto

**Data:** 17/07/2017

**Assunto:** Ruído da Queima das Fitas e do evento *NOS Primavera Sound*

**Seqüência:** A Câmara Municipal do Porto adotou medidas de modo a precaver a incomodidade sonora

Foi apresentada queixa ao Provedor de Justiça por motivo da inércia imputada à Câmara Municipal do Porto no exercício dos poderes de fiscalização e controlo das atividades ruidosas. Em particular, considerava o queixoso que o seu agregado familiar era prejudicado no descanso noturno no decurso da semana da Queima das Fitas e do evento *NOS Primavera Sound*, sofrendo o impacto negativo dos espetáculos e festejos, que não raro se prolongavam até altas horas da madrugada – 5, 6, 7 horas –, no Parque da Cidade.

No âmbito da apreciação da queixa, foram pedidas explicações aos serviços municipais, em especial sobre a natureza e a duração das atividades levadas a cabo pelos promotores daqueles eventos e o teor das licenças de ruído concedidas. Inquiriu-se ainda sobre a disponibilidade para serem adotadas providências que melhor salvaguardassem a tranquilidade dos moradores, nomeadamente restringindo o licenciamento dos eventos ruidosos.

---

(28) Não obstante se entender que a proteção do ambiente não reside apenas em razões antropocêntricas, certo é que muitas das ofensas aos valores tutelados neste âmbito, redundarão, em simultâneo, na ofensa de outros valores constitucionalmente protegidos, como seja a saúde, a integridade física ou a vida.

A Câmara Municipal do Porto reconheceu que a Queima das Fitas do Porto e o festival *NOS Primavera Sound*, pela sua duração, número de divertimentos e participantes envolvidos, apesar de serem reconhecidos como dois dos eventos públicos mais mobilizadores da cidade, logo a seguir ao S. João, estão associados a reclamações de ruído durante o período noturno, em particular no concelho vizinho de Matosinhos.

Quanto à Queima das Fitas, a Câmara Municipal do Porto, em parceria estreita com a Federação Académica do Porto e com a assessoria especializada em acústica da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, implementou um programa de medidas de minimização do ruído, que visou a diminuição do universo total de famílias afetadas, tendo envolvido, designadamente:

- A contenção do ruído projetado pelos concertos do palco, através da definição de um limite para o nível sonoro contínuo equivalente junto à entrada principal do recinto, para a retirada de torres de *delay* e para o controlo rigoroso de horários de concertos e divertimentos;

- A exigência de aplicação de limitadores de potência sonora, previamente calibrados e selados pelos serviços municipais, nas seguintes fontes perturbadoras: tenda-disco, em todos os divertimentos mecânicos, nos espaços de restauração, *stands* de promotores ou concessionados com música amplificada;

- A uniformização da potência sonora o sistema de som utilizado pelas barraquinhas para 140 Watts e cumprimento cumulativo de limite de projeção a 10 m de nível sonoro contínuo equivalente não poder ser superior a 85 dB(A). Esta acreditação assentou na realização de testes individuais a todos os sistemas de som de todas as barraquinhas, que ocorreram no interior da câmara anecóica da Faculdade de Engenharia do Porto;

- A monitorização permanente, pelos serviços técnicos municipais, através de programa de medição do ruído em vários pontos na área envolvente ao recinto, incluindo os locais mais sensíveis do concelho de Matosinhos, de modo a poder avaliar a eficácia das medidas implementadas, permitir a intercomparação com anteriores edições e utilizar esta informação para alimentar os modelos previsionais de ruído realizados pela Faculdade de Engenharia do Porto.

Este esforço resultou na confirmação (por meio das medições efetuadas) de uma redução expressiva do ruído provocado pelas barraquinhas na primeira linha de edifícios em frente ao Parque da Cidade em Matosinhos-Sul, consequência direta da implementação das medidas de uniformização e controlo da potência sonora das barraquinhas.

O festival *NOS Primavera Sound* é um evento com um público-alvo distinto do da Queima das Fitas, com uma duração inferior e com preocupações de qualidade e estética sonora que não são compatíveis com a projeção indiscriminada de ruído sobre a área envolvente. Os palcos foram instalados no miolo interior do Parque da Cidade, afastando-se assim dos edifícios mais próximos do concelho de Matosinhos na perspetiva de minimizar os impactes com as características topográficas e modelação do terreno local.

As medidas de contenção passaram essencialmente pelo afastamento dos palcos da linha de edifícios sensíveis e pelo controlo de horários dos concertos.

Em suma, não se absteve o executivo municipal de adotar medidas para precaver e controlar a incomodidade sonora imputada aos espetáculos reclamados, tendo os níveis de ruído decrescido substancialmente.

Na expectativa de que a sugestão para que prossiga o regular exercício dos poderes de fiscalização e controlo do ruído fosse acatada, foi determinado o arquivamento do processo em epígrafe.



**Proc. Q-8235/13**

**Entidade visada:** 74 câmaras municipais

**Data:** 2017/09/26

**Assunto:** Discriminação nas condições de acesso a piscinas públicas. Discriminação de pessoas com risco agravado de saúde, designadamente portadores de SIDA/VIH

**Sequência:** Acatada

O Provedor de Justiça apreciou uma queixa relativa ao modo como eram definidas as condições de acesso a piscinas públicas por usarem conceitos suscetíveis de discriminação de pessoas com risco agravado de saúde<sup>(29)</sup>, designadamente os portadores de SIDA/VIH, que não comprometem a saúde pública.

Pôde ser verificado que, por alegadas razões de saúde pública, um número considerável de regulamentos municipais de utilização das suas piscinas obrigava os utentes à apresentação de declaração médica comprovativa da não portabilidade de doença contagiosa, infetocontagiosa ou transmissível.

Esta designação não contemplava a forma efetiva de transmissão, o que indiciava inadequação e porventura excesso restritivo, diante do fim prosseguido: a proteção da saúde dos demais utentes.

Só podem aceitar-se restrições adequadas, o que significa patologias cuja transmissão ocorra simplesmente pela presença no meio aquático ou pela proximidade.

Incumbindo ao Estado adotar as medidas tendentes a prevenir e a punir as manifestações antidesportivas, entre as quais se contam quaisquer formas de discriminação<sup>(30)</sup>, a exclusão de utentes não pode ser alheia à validade técnico-científica dos juízos de prognose.

---

(29) A Lei n.º 46/2006, de 28 de agosto, proíbe a discriminação em razão do risco agravado de saúde.

(30) Cf. Artigo 3.º n.º 2 da Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto aprovada pela Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro.

Perante tais considerações e atendendo às atribuições que lhe são superiormente confiadas pela lei, foi consultada a Ordem dos Médicos acerca da viabilidade de substituir as limitações estipuladas por outras que, não inculcando acréscimo de risco para a saúde pública, pudessem afastar toda e qualquer prática discriminatória.

Nos termos dos pareceres emitidos pelos Colégios da Especialidade de Doenças Infecciosas e de Saúde Pública, estas imposições ou proibições eram vagas e infundadas e «a exigência de declaração médica pontual era extemporânea e apenas cobria aquele momento, nada garantindo que a pessoa não se iria infetar posteriormente».

Quanto à expressão que individualizava os portadores de VIH/SIDA foi a mesma classificada como claramente discriminatória e sem qualquer fundamento clínico.

Opôs ainda a Ordem dos Médicos que este tipo de previsões mais não consubstanciava do que uma transferência da responsabilidade das entidades gestoras dos equipamentos para o cidadão, quando a preocupação central deveria fixar-se na qualidade da água em termos de segurança física e microbiológica mediante o escrupuloso cumprimento das normas técnicas aplicáveis.

Entendendo o Provedor de Justiça que os condicionamentos de admissão às piscinas dever-se-iam limitar à apresentação de exame médico que comprovasse a aptidão física do praticante e tendo presentes as especiais atribuições das autarquias locais para a promoção da atividade física, este órgão do Estado procedeu à audição dos 74 municípios que se encontravam sinalizados na queixa, com vista à adoção de medidas que permitissem garantir a conformidade das normas constantes dos respetivos regulamentos municipais com o disposto na lei em matéria de prática desportiva.

Cerca de metade dos municípios inquiridos prontificou-se de imediato a alterar ou rever os respetivos regulamentos em conformidade com as observações do Provedor de Justiça, por forma a eliminar qualquer conteúdo suscetível de ser interpretado como discriminatório.

Dos restantes, alguns, não obstante as insistências veiculadas, permanecem por responder e os demais consideraram não consubstanciarem as suas normas regulamentares fundamento de práticas discriminatórias.

Segundo o levantamento efetuado em finais de 2016 pelo Centro Anti Discriminação VIH e Sida do Grupo de Ativistas em Tratamento (GAT) de um total de 295 piscinas municipais, 186 tinham os seus regulamentos acessíveis. Todavia, destes, 53 (18%) continham ainda disposições interditórias discriminatórias.

Considerando as especiais atribuições que se encontram cometidas à Associação Nacional de Municípios Portugueses em matéria de promoção, defesa, dignificação e representação do Poder Local, as quais implicam a apresentação de sugestões e recomendações sobre os assuntos de interesse municipal, entendeu o Provedor de Justiça dar-lhe conhecimento da tomada de posição.

Do mesmo passo, sugeriu que fossem divulgadas junto dos associados da ANMP as orientações deste órgão do Estado.



**Proc. Q-4474/15**

**Entidade visada:** Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P.

**Data:** 2017/11/21

**Assunto:** Cálculo da renda económica de casa do Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P.

**Sequência:** O Presidente do Conselho Diretivo que apresentou ao Senhor Ministro da Defesa Nacional proposta de alteração do diploma (Decreto-Lei n.º 380/97, de 30 de dezembro) que define o regime de arrendamento das casas de renda económica do Instituto de Ação Social das Forças Armadas

A queixa que motivou a abertura do processo referia-se à circunstância de a pensão por serviços excecionais e relevantes prestados ao país não ser considerada na determinação da renda a pagar relativamente às casas de renda económica do Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P. (IASFA) pelos militares no ativo ou na reserva, ao contrário do que sucede quanto aos militares reformados.

Considerando o disposto nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 16.º do Regulamento para a Atribuição das Casas de Renda Económica do Instituto de Ação Social das Forças Armadas, aprovado pela Portaria 7/98, de 7 de janeiro, e o facto de poder ser conferida a qualquer militar independentemente da sua condição — no ativo, reserva ou reforma —, questionava-se a razão de ser do diferente tratamento dos beneficiários militares, desatendendo a pensão por serviços excecionais e relevantes prestados ao país na determinação da renda de casa dos militares na situação de ativo e de reserva, mas considerando-a no caso dos militares reformados.

No âmbito da instrução, o IASFA deu conta de ter alterado a aplicação do Despacho n.º 15/2011, de 20 de maio, do Senhor Presidente do Conselho Diretivo, na sequência e por causa de auditoria realizada pela Inspeção-Geral de Defesa Nacional.

Na verdade, as apreciações e recomendações resultantes daquela auditoria foram homologadas pelo Senhor Ministro da Defesa Nacional, importando ter presente que o respetivo relatório concluíra que «(...) a impossibilidade de diminuição de rendas foi assumida num contexto em que não se admitia uma imaginável diminuição de rendimento» e que «não cabe nas competências dispositivas do IASFA efetuar interpretações objetivistas e atualistas da lei, sem ter submetido o assunto à apreciação ministerial».

Por este motivo, a Deliberação n.º 4/2014, do Conselho Diretivo do IASFA, revogou o Despacho n.º 15/2011, de 20 de maio, e retomou a aplicação do contrato previamente outorgado, no qual são discriminados os valores legalmente contratualizados e praticados desde a data da celebração até 23 de fevereiro de 2011.

Invocou o IASFA, ainda, que «o legislador determinou no Regulamento para atribuição das casas de renda económica do IASFA, I.P., que a renda seja calculada no caso dos arrendatários militares na situação do ativo ou reserva, apenas tendo em consideração a remuneração base mensal e os abonos considerados para efeitos de desconto para a Caixa Geral de Aposentações, e para os militares arrendatários na situação de reforma as pensões ilíquidas, pelo que não pode o IASFA, I.P. deixar de calcular a renda devida pelo reclamante, com base nas pensões correspondentes à soma da pensão de reforma e pensão por serviços excecionais e relevantes.».

Em suma, e no que respeitava ao método de apuramento da remuneração mensal ilíquida do arrendatário que devia ser considerada no cálculo da renda económica das casas arrendadas aos beneficiários do IASFA, era invocada a letra do Regulamento aprovado pela Portaria 7/98, de 7 de janeiro, particularmente das alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 16.º.

Todavia, o Provedor de Justiça chamou a atenção para a injustiça decorrente da solução que decorria da aplicação do n.º 3 do artigo 16.º do Regulamento para a Atribuição das Casas de Renda Económica do Instituto de Ação Social das Forças Armadas (injustiça essa que — ponderou-se — terá levado, em tempos, à aprovação do Despacho n.º 15/2011, de 20 de maio).

Reconheceu o Provedor de Justiça, portanto, a procedência da queixa, na medida em que a aplicação da solução consagrada nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 16.º do Regulamento para a Atribuição das Casas de Renda Económica conferia um tratamento injustificadamente díspar dos militares do quadro permanente na situação de ativo e reserva face aos militares do quadro permanente na situação de reforma.

Isto porque, enquanto no cálculo da remuneração mensal ilíquida dos primeiros se contabilizava apenas a remuneração base mensal e os abonos considerados para efeito de desconto para a Caixa Geral de Aposentações — mas já não a pensão por serviços excecionais e relevantes prestados ao país —, para efeitos de cálculo da remuneração mensal ilíquida dos militares do quadro permanente na situação de reforma era considerada, a par da pensão de reforma, a pensão por serviços excecionais e relevantes prestados ao país.

Esta discrepância penalizava os militares reformados, sem que se percebesse, ou tivesse sido prestada, explicação razoável para a diferença de critérios utilizados, na medida em que a mesma pensão por serviços excecionais e relevantes prestados ao país podia ser atribuída, indistintamente, a militares em situação de ativo ou reserva.

O Provedor de Justiça fez notar que, a crescer aos argumentos já expendidos, observava-se também uma indesejável inconstância na aplicação do critério consagrado nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 16.º do Regulamento para a Atribuição das Casas de Renda Económica.

De acordo com a queixa, no período compreendido entre 01/01/2000 e 31/01/2001, foi considerada para apuramento da remuneração mensal ilíquida apenas a importância da pensão de reforma; entre 01/02/2001 e 31/05/2011, o IASFA passou a considerar na remuneração mensal ilíquida, além da importância da pensão de reforma, a pensão por serviços excepcionais e relevantes; entre 01/06/2011 e 31/07/2014, o IASFA apenas considerou como remuneração mensal ilíquida a pensão de reforma; e, desde 01/08/2014, o voltou a incluir na remuneração mensal ilíquida a importância da pensão por serviços excepcionais e relevantes.

O Provedor de Justiça retirou, da sucessão de interpretações díspares, que também o IASFA havia procurado encontrar uma solução justa para o problema, por essa via reconhecendo procedência à queixa.

Por este conjunto de razões o Provedor sugeriu que o Conselho Diretivo do Instituto de Ação Social das Forças Armadas promovesse, junto do Ministério da Defesa Nacional, a alteração do Regulamento para a Atribuição das Casas de Renda Económica do Instituto de Ação Social das Forças Armadas, com vista à utilização de critérios equitativos no apuramento da remuneração mensal ilíquida do arrendatário para efeitos de cálculo da renda económica das casas arrendadas — ou, pelo menos, à obtenção de uma cabal explicação para a desigualdade de tratamento verificada.

O Provedor de Justiça expressou a convicção de que seriam ponderadas as medidas que, não deixando de aplicar o Regulamento para a Atribuição das Casas de Renda Económica do Instituto de Ação Social das Forças Armadas e respeitando as conclusões da auditoria realizada pela Inspeção-Geral de Defesa Nacional, serão favoráveis à justiça material.

### *c) Chamadas de atenção*

#### **Proc. Q-0404/16**

**Entidade visada:** Câmara Municipal de Lisboa

**Data:** 2017/10/18

**Assunto:** Licenciamento de obras na zona ribeirinha da cidade de Lisboa (antigos bar/discoteca BBC e restaurante *Piazza di Mare*)

**Seqüência:** Nos termos e para os efeitos previstos no artigo 69.º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação os factos foram participados ao Ministério Público

Foi apresentada queixa ao Provedor de Justiça por causa do licenciamento municipal das obras de alteração e de ampliação dos edifícios onde funcionavam o bar/discoteca BBC e o restaurante *Piazza di Mare*, na zona ribeirinha da cidade de Lisboa.

Analisados os respetivos processos camarários e promovida a audição das entidades intervenientes, este órgão do Estado concluiu pela desconformidade do licenciamento com as normas legais e regulamentares aplicáveis. Esta mesma conclusão levou à remessa

das conclusões ao Ministério Público, no sentido de ser ponderada a propositura de ação de impugnação dos atos de licenciamento, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 69.º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE).

No essencial, estavam em causa duas questões distintas: por um lado, o aumento da área de construção e do número de pisos e, por outro lado, o parecer obrigatório da Agência Portuguesa do Ambiente sobre as obras em zonas inundáveis ou ameaçadas pelas cheias.

#### *A/ Do aumento da área de construção e do número de pisos*

No processo 220/EDI/2015, foi licenciada (em 15-07-2015) a execução de obras de alteração e ampliação do edifício do restaurante *Piazza di Mare*, existente na Avenida Brasília, na freguesia de Belém. Para o mesmo edifício e a coberto do processo 1776/EDI/2015, foram aprovadas (em 05-01-2017) obras de alteração, com demolição, durante a execução dos trabalhos.

No âmbito do processo 221/EDI/2015, foi licenciado (em 15-07-2015) pedido de execução de obras de alteração e ampliação edifício do Pavilhão Poente, também na Avenida Brasília. E, a coberto do processo 1540/EDI/2015, foram aprovadas para o mesmo edifício (em 05-01-2017) obras de alteração, com demolição, durante a execução dos trabalhos.

A Câmara Municipal de Lisboa enquadrou os licenciamentos em análise no artigo 53.º do Plano Diretor Municipal (PDM), cujos n.ºs 2 e 3 prescrevem:

«Artigo 53.º

Espaços ribeirinhos

1.(...)

2. Admite-se a construção de novos edifícios destinados aos usos referidos no número anterior e a estacionamento, no âmbito de ações de reorganização destes espaços, por substituição dos edifícios pré-existentes, desde que não se verifique um aumento da área total de construção, os novos edifícios tenham uma altura de fachada máxima de dois pisos e não superior a 10 metros (...)

3. Sem prejuízo das construções pré-existentes à data de entrada em vigor do PDML e das permitidas ao abrigo do número anterior, admitem-se instalações que adotem soluções que minimizem o contacto com o solo, assegurem a continuidade das superfícies permeáveis e adotem materiais que propiciem o contacto visual entre o rio e a cidade, assim como espaços de ocupação temporária para feiras e eventos.»

No âmbito da instrução, a câmara municipal comunicou ao Provedor de Justiça<sup>(31)</sup> o seguinte entendimento sobre o âmbito de aplicação da referida disposição:

---

(31) V. informação 21404/INF/DPEDI/GESTURBE/2016, de 11 de maio.

*As regras previstas no n.º 2 do artigo 53.º do RPDM referem-se apenas a construção de novos edifícios para substituição dos edifícios pré-existentes, e limita a construção a que não se verifique um aumento da área total de construção, a uma altura da fachada máxima de dois pisos e não superior a 10 metros. Ora, a presente pretensão configura-se numa ampliação do edifício existente, não obstante, ser proposta a demolição integral do seu interior, pelo que se julga, que não estamos perante uma construção nova em substituição da existente. Ainda assim, verifica-se que a ampliação proposta não ultrapassa a altura máxima da fachada admitida de 10m.*

E, posteriormente <sup>(32)</sup>, adiantou ainda que

*Superiormente o projeto ficou condicionado a que toda a edificação ficasse contida dentro dos 10m.*

#### *§a. Da aplicação do n.º 2 do artigo 53.º do PDM*

Do que fica exposto, constata-se que a câmara municipal reconheceu que o disposto no n.º 2 do artigo 53.º do PDM se aplica *apenas à construção de novos edifícios (...) por substituição dos edifícios preexistentes*. Sendo assim, a disposição em causa não poderia ter aplicação no caso concreto, que configura uma situação de obras em edifícios já existentes.

Todavia, ao mesmo tempo que a autarquia informou que não se tratou da «construção de novos edifícios por substituição dos edifícios preexistentes», as informações técnicas 30741/INF/DPEDI/GESTURBE/2016 e 30737/INF/DPEDI/GESTURBE/2016, de 5 de julho, e os despachos de aprovação proferidos pelo Senhor Vereador com o pelouro do Urbanismo, enquadraram a aprovação das obras de alteração durante a execução da obra (processos 1540/EDI/2016 e 1776/EDI/2016) no n.º 2 do artigo 53.º do PDM de Lisboa, que regula precisamente a construção de novos edifícios por substituição dos edifícios preexistentes, e limitaram a altura da fachada a 10 metros.

Ora, tendo a aprovação deste projetos sido enquadrada no n.º 2 do artigo 53.º, a Câmara Municipal de Lisboa — para além de limitar a altura da fachada máxima a 10 metros — haveria também de conter a altura da fachada a dois pisos e proibir o aumento da área total de construção. Porém, pelo contrário, foi licenciado:

- O aumento da área total de construção de 1573,4m<sup>2</sup> para 3649,4m<sup>2</sup> nos processos n.ºs 221 e 1540 e de 1285,4m<sup>2</sup> para 2141,2m<sup>2</sup> nos processos n.ºs 220 e 1776;
- O aumento do número de pisos. Contabilizando a cave, foi licenciado, ao abrigo dos processos 221 e 1540, o aumento de um para quatro pisos e, ao abrigo dos processos 220 e 1776, o aumento de dois para três pisos.

---

(32) V. informação 47230/INF/DPEDI/GESTURBE/2016, de 20 de outubro.

Na medida em que a ampliação de edifícios preexistentes não se encontra prevista no PDM, poder-se-ia considerar a existência de lacuna ou concluir pela proibição absoluta da ampliação dos edifícios preexistentes.

O reconhecimento da existência da lacuna originaria a aplicação analógica da norma constante do n.º 2 do artigo 53.º, o que também implicaria a aplicação de todas as condicionantes ali previstas. Ora, a disposição regulamentar em causa não permite, por um lado, o aumento da área total de construção e, por outro, impõe que os novos edifícios tenham uma altura de fachada máxima de dois pisos e não superior a 10 metros.

Em alternativa, poder-se-ia concluir que o PDM — por não ter consagrado qualquer norma que habilite a Câmara Municipal de Lisboa a licenciar a ampliação destes edifícios em espaços ribeirinhos — visou simplesmente proibir a ampliação dos edifícios preexistentes; mas, nesta eventualidade, não teria sido possível licenciar os projetos reclamados, uma vez que — como tem vindo a ser reconhecido pelo Tribunal Constitucional<sup>(33)</sup> — só se pode construir onde os planos urbanísticos consentirem.

Assinale-se que nenhuma das hipóteses suscitadas permitiria a ampliação que foi licenciada pela Câmara Municipal de Lisboa a qual, sem apoio de norma habilitante e sem prévia definição dos parâmetros urbanísticos aplicáveis em operação da natureza e com as características daquelas que estão sob escrutínio, *produziu* decisão aplicável à situação concreta. Contudo, é ao plano diretor municipal — e não ao executivo municipal — que cabe estabelecer os parâmetros de uso do solo. No caso em apreço, estando a zona ribeirinha sujeita a regime de proteção especial, mais contraditório seria admitir que a falta de norma regulamentar sobre as alterações a executar nos edifícios preexistente pudesse ser resolvida por um poder discricionário amplíssimo e não limitado por quaisquer critérios conformadores da decisão.

A câmara municipal não pode inovar quanto às normas do plano. Para esse efeito, a lei (*i.e.*, o RJUE) prevê mecanismos próprios (*v.g.*, suspensão ou alteração parcial do plano, planos de pormenor), sempre suportados em procedimentos administrativos que implicam a concertação com outros órgãos do município, nomeadamente com a Assembleia Municipal, e do Estado, designadamente com a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional, a Agência Portuguesa do Ambiente, a Direção-Geral do Património Cultural.

#### *§b. Da aplicação do n.º 3 do artigo 53.º do PDM*

Por outro lado, a câmara municipal também esclareceu que as operações urbanísticas em causa foram — conforme despacho do Diretor de Departamento de Gestão Urbanística, exarado nas informações 19025 e 19038/DIVPE/GESTURBE/2015 (processos

---

(33) V. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 329/99, de 2 de junho, publicado em *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, vol. 44.º, págs. 129-167

220 e 221<sup>(34)</sup>) — integradas no n.º 3 do artigo 53.º que compreendem as alterações e ampliações das construções preexistentes, desde que a obra seja suscetível de:

- Minimizar o contacto com o solo;
- Assegurar a continuidade das superfícies permeáveis;
- Adotar materiais que propiciem o contacto visual entre o rio e a cidade.

Todavia, estes três requisitos — que são de preenchimento cumulativo — não estão presentes em nenhuma das obras abrangidas pelos processos em causa. De facto:

– Nos processos 220 e 1776, foi licenciado o aumento da área de implantação de 963,40m<sup>2</sup> para 1099m<sup>2</sup> e, nos processos 221 e 1540, foi licenciado um piso em cave. Em nenhum se verificou a minimização do contacto com o solo e, pelo contrário, alcançou-se mesmo o efeito contrário, quer por via do aumento da área de impermeabilização quer por via da construção de um piso em cave;

– Não foi assegurada a continuidade das superfícies permeáveis, o que poderia ter sido alcançado, designadamente, mediante a aplicação dos mecanismos previstos nos artigos 13.º, 22.º e 53.º, n.º 3, do PDM;

– Há uma diminuição do contacto visual entre o rio e a cidade, quer ao nível do solo, quer a um nível superior, resultante do aumento do número de pisos e da área de implantação e, bem assim, do tipo de materiais utilizados. Assinale-se que, a coberto dos processos 221 e 1540, foi licenciado um aumento da cêrcea de 6,95 para 8,50m e, nos processos 220 e 1776, foi licenciado um aumento da cêrcea de 6,00 para 8,10m. Em qualquer dos casos, a altura da fachada foi aumentada para 10 metros.

Apenas ao nível do terraço é utilizado vidro transparente, mas a construção de um volume destinado a área técnica e a casa das máquinas dos elevadores, de grandes dimensões, diminui o contacto visual com o rio. Na restante área, é utilizado material totalmente opaco, por oposição ao anteriormente existente.

Havia um argumento acrescido que igualmente afastaria — se necessário fosse — o enquadramento no n.º 3 do artigo 53.º: esta disposição regulamentar refere-se a *instalações*, e os conceitos de *instalações* e *construções* não são equivalentes. Na verdade, a palavra *instalações* não é utilizada — nem nesta disposição regulamentar nem, tão pouco, na linguagem jurídica comum — como equivalente de *construções*, que são os atos de criação de novas edificações (cfr. artigo 2.º, alínea a), do RJUE). Em respeito pelo disposto no n.º 3 do artigo 9.º do Código Civil, deve entender-se que, quando utilizou o termo *instalações* por contraposição ao termo *construções*, o PDM pretendia referir realidades e alcançar resultados distintos.

Esta circunstância explicava, aliás, que o PDM não fixasse quaisquer parâmetros urbanísticos para as *instalações*. Se — como pareceu pretender a Câmara Municipal de

---

(34) Como se desenvolverá adiante, estas considerações não são válidas para os processos 1540 e 1776, por terem sido expressamente enquadrados no n.º 2 daquela norma.

Lisboa — fosse possível enquadrar no n.º 3 do artigo 53.º o licenciamento de construções novas e de ampliações, estaria encontrada uma via para ultrapassar os limites relativos à altura da fachada, à área de construção, ao número de pisos e ao afastamento ao rio Tejo. O que o n.º 2 não permitiria construir, seria *instalado* por via do n.º 3.

Tal conclusão era reforçada pela constatação de que, ao longo do PDM, o termo *instalações* apenas é usado para significar o ato de instalar atividades e não de construir edifícios (*v.g.*, artigos 15.º, 22.º, 34.º, 37.º), para aludir a áreas técnicas, como sejam as instalações elétricas (artigos 4.º, 36.º) ou para se referir a local que alberga atividades, nomeadamente militares (alínea a), n.º 3 do artigo 37.º e n.º 1 do artigo 54.º). Com efeito, não só no PDM de Lisboa, mas também no ordenamento jurídico, em geral, o termo *instalações* não é sinónimo de *construções* ou do resultado da mesma. Mesmo tendo significados muito distintos (*v.g.*, nomeadamente de espaço para alojamento de animais, para instalações sanitárias ou para instalações técnicas), é sempre algo diferente de *construções*. A este propósito, veja-se que tanto no RJUE <sup>(35)</sup> como no Regulamento Geral das Edificações Urbanas <sup>(36)</sup>, no Decreto-Lei n.º 141/2009, de 16 de junho <sup>(37)</sup>, que criou o regime jurídico das instalações desportivas de uso público, e no Decreto-Lei n.º 343/75, de 3 de julho <sup>(38)</sup>, que adotou medidas para disciplinar certas atuações na utilização dos solos e paisagem, a utilização do termo *instalações* não se confunde, minimamente, com *construções*.

Em suma, o n.º 3 do artigo 53.º do PDM não podia ser invocado para licenciar a execução de obras de construção e de ampliação em edifícios que se incorporem no solo com carácter de permanência, sob pena de os atos de licenciamento emitidos pela câmara municipal estarem feridos de nulidade.

### *§c. Da nulidade dos atos de licenciamento*

Estava, pois, indiciada a nulidade dos atos de licenciamento proferidos nos processos 220, 221, 1540 e 1776/EDI/2015, por violação do disposto no PDM (artigo 68.º, alínea a), do RJUE), uma vez que o artigo 53.º do Regulamento do PDM não prevê a possibilidade de serem licenciadas obras de ampliação nos edifícios preexistentes, proibindo o aumento da área de construção e da altura de fachada máxima de dois pisos, ao contrário do que veio a ser licenciado.

---

(35) O termo *instalações* é utilizado como ato de instalar atividades ou equipamentos — painéis fotovoltaicos — e não de construir edifícios (alínea g), do n.º 1 do artigo 6.º-A); como local que alberga atividades (artigo 7.º, n.º 3 do artigo 8.º-A, artigo 63.º) e como categoria diferente e autónoma do termo «obras» (n.º 2 do artigo 6.º-A).

(36) Utiliza-se o termo *instalações* para identificar as instalações sanitárias (artigos 12.º; 65.º e 85.º); como categoria diferente de construções (artigo 56.º); como áreas técnicas afetas a águas residuais ou ao abastecimento de água (artigos 99.º, 102.º e 103.º) e como local que alberga atividades, nomeadamente de alojamento de animais (artigos 115.º a 120.º e 135.º).

(37) A palavra *instalações* é sinónima de espaço utilizado para a prática desportiva (artigo 2.º).

(38) *Instalações* são abrigos, áreas permanentes de estacionamento público de automóveis e parques para caravanas.

*§a. Do parecer vinculativo previsto no artigo 40.º, n.º 7, da Lei da Água*

De acordo com a Planta de Riscos Naturais e Antrópicos II, anexa ao RPDML, a área em que estão implantados os estabelecimentos é suscetível ao efeito de maré direto e de elevada vulnerabilidade a inundações, sendo-lhe aplicável o disposto no artigo 22.º do PDM<sup>(39)</sup>. É, pois, interdita a construção no subsolo, salvo quando se trate de equipamentos com exigências técnicas especiais, infraestruturas e para estacionamento e desde que seja:

- a) Apresentado projeto de drenagem;
- b) Apresentada caracterização hidrogeológica, quando a Câmara Municipal não disponha desses dados<sup>(40)</sup>;
- c) Elaborado estudo que comprove tecnicamente que a construção não agrava a vulnerabilidade à inundação nos edifícios confinantes e na zona envolvente;
- d) Garantida solução técnica que impeça a entrada das águas para as caves.

Estando a área classificada como de elevada vulnerabilidade a inundações era ainda aplicável o disposto nos n.ºs 6 e 7 do artigo 13.º do PDM, podendo a autarquia condicionar as obras de construção, ampliação ou alteração de edifícios e de infraestruturas que tenham intervenção no subsolo à adoção de soluções técnicas compatíveis com a circulação de águas subterrâneas. Podia ainda estabelecer limites à construção de caves que garantam o funcionamento dos sistemas. Todavia, não resultava dos elementos facultados ao Provedor de Justiça que tenha sido observado o prescrito nestas disposições do PDM.

Determina o n.º 7 do artigo 40.º da Lei da Água<sup>(41)</sup> que, enquanto não forem delimitadas e classificadas as zonas inundáveis ou ameaçadas por cheias, estão sujeitos a parecer vinculativo da autoridade nacional da água o licenciamento de operações de urbanização ou edificação, quando se localizem dentro do limite da cheia, com período de retorno de 100 anos, ou de uma faixa de 100m para cada lado da linha de água, quando se desconheça aquele limite.

Apenas com a aprovação do Plano de Gestão dos Riscos de Inundações, a coberto da Resolução do Conselho de Ministros n.º 51/2016, de 20 de setembro, foram delimitadas as zonas inundáveis ou ameaçadas pelas cheias.

Assim sendo, uma vez que as obras em causa decorreram dentro de uma faixa de 100 metros para cada lado da linha da margem do curso de água, o licenciamento dos projetos

---

(39) Cfr. informação 21404/INF/DPEDI/GESTURBE/2016, de 11 de maio.

(40) Assinale-se que, de acordo com o que consta na página eletrónica da câmara municipal, encontra-se em curso a elaboração de cartografia de âmbito geotécnico em áreas urbanas (V. <http://www.cm-lisboa.pt/municipio/projetos-cofinanciados>).

(41) Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro.

constantes dos processos 220 e 221 (de 15-07-2015), bem como a aprovação do projeto de arquitetura dos processos 1540 e 1776 (de 8-7-2016), estava sujeito a parecer vinculativo da autoridade nacional da água, nos termos do n.º 7 do artigo 40.º da Lei da Água.

*§b. Do parecer vinculativo previsto no artigo 25.º, n.º 9, da Lei n.º 54/2005*

Por outro lado, o diploma que estabelece a titularidade dos recursos hídricos também dispõe que o licenciamento de operações urbanísticas, ou de quaisquer obras ou edificações relativas a áreas contíguas a cursos de água que não estejam ainda classificadas como zonas adjacentes, carece de parecer favorável da autoridade competente para o licenciamento da utilização de recursos hídricos, quando aquelas estejam dentro do limite da cheia com período de retorno de 100 anos ou de uma faixa de 100 metros para cada lado da linha da margem do curso de água quando se desconheça aquele limite (n.º 9 do artigo 25.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro).

Portanto, também por aplicação do n.º 9 do artigo 25.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, o parecer da Agência Portuguesa do Ambiente era obrigatório.

Tenha-se presente que — ao contrário do entendimento manifestado pela autarquia <sup>(42)</sup> — a necessidade de obtenção de parecer nada tem a ver com a competência conferida à Câmara Municipal de Lisboa pela alínea e) do n.º 2 do artigo 23.º da Lei n.º 54/2015, de 15 de novembro, diz apenas respeito ao desencadear do procedimento de classificação (o qual é depois concretizado por portaria do membro do Governo responsável pelas áreas do ambiente e da conservação da natureza).

Do mesmo passo, a obtenção do parecer da Agência Portuguesa do Ambiente é independente da questão da desafetação do domínio público marítimo, que levou a que a área em causa passasse a integrar, primeiro, o domínio público geral do Estado (cfr. Decreto-Lei n.º 75/2009, de 31 de março) e, posteriormente, o domínio público do município (cfr. OF/301/GVMS/17, de 05-05-2017).

Na verdade, as normas da Lei da Água e do diploma que estabelece a titularidade dos recursos hídricos que impõem a obrigatoriedade de obtenção de parecer não visam resolver, em primeira mão, a questão da delimitação dos terrenos (i.e., a fixação de uma linha divisória dos bens dominiais por confronto com outros), mas tratar o problema do risco de inundações.

*§c. Da nulidade por falta de parecer*

Os elementos facultados ao Provedor de Justiça revelavam que o pedido de parecer à Agência Portuguesa do Ambiente incidiu apenas sobre a construção de uma ETAR, e não sobre os projetos reclamados.

---

(42) V. informação técnica n.º 19912/INF/DEPPE/GESTURBE/2017, em anexo.

Todavia, os pareceres previstos no n.º 7 do artigo 40.º da Lei da Água e no n.º 9 do artigo 25.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, eram não só obrigatórios como vinculativos, e a sua falta acarretava a nulidade do licenciamento dos projetos reclamados (alínea c) do artigo 68.º, do RJUE). Também por este motivo, o licenciamento dos projetos 220, 221, 1540 e 1776/EDI/2015 era nulo.

Por tudo, o Provedor de Justiça entendeu levar a presente situação ao conhecimento do Senhor Procurador da República junto do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, para que fosse ponderada a propositura de ação de impugnação dos atos de licenciamento das obras de alteração e de ampliação dos edifícios onde funcionavam o bar/discoteca BBC e o restaurante *Piazza di Mare*, na zona ribeirinha da cidade de Lisboa, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 69.º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE).



**Proc. Q-6203/16**

**Entidade visada:** EMEL - Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, E.M.S.A.

**Data:** 2017/03/03

**Assunto:** Troco em máquina de pagamento de EMEL

**Seqüência:** Formulada chamada de atenção

Foi apresentada queixa ao Provedor de Justiça a propósito do pagamento da tarifa devida pelo estacionamento de uma viatura, em parque de estacionamento de Lisboa.

Com efeito, não dispondo o interessado de dinheiro trocado e porquanto o terminal admitia o pagamento em notas, terá inserido uma nota de €10, sendo surpreendido com a emissão de um «justificante de dinheiro» no valor do troco que lhe era devido (€8,35), do qual constava a indicação de que deveria dirigir-se à caixa central para receber o dinheiro correspondente.

Tendo-se dirigido à referida caixa central e encontrando-se a mesma encerrada dirigiu-se ao intercomunicador existente no local através do qual lhe foi comunicado que a caixa estava encerrada para almoço, tendo que regressar posteriormente para receber o valor em falta.

Foi então apresentada queixa ao Provedor de Justiça.

Ouvida, a EMEL comunicou que estavam em curso os procedimentos tendentes ao reembolso.

Não obstante o assunto encontrar-se encaminhado no sentido da pretensão do queixoso, foi formulada chamada de atenção à EMEL para a necessidade de serem adotadas as medidas necessárias a obviar situações desta natureza.

Com efeito, defendeu-se que não é razoável impor aos utentes do estacionamento público, que se veem confrontados com a indisponibilidade de reembolso de um terminal automático que permite o pagamento em notas, o transtorno inerente a inúmeras deslocações subsequentes e exposições aos serviços.

Ponderou-se que a solução poderia passar pela disponibilização de endereço eletrónico para contacto com os serviços e pela transferência bancária do montante a reembolsar.



### **Proc. Q-6306/15**

**Entidade visada:** Rodovias do Baixo Alentejo, ACE

**Data:** 2017/02/17

**Assunto:** Responsabilidade civil extracontratual. Indemnização por danos resultantes de acidente de viação

Foi dirigida uma queixa ao Provedor de Justiça, relacionada com pedido de ressarcimento dos danos sofridos em veículo, em consequência de acidente de viação ocorrido, em 23/3/2015, na Estrada Nacional 261-5, que se encontrava em obras.

Afirmava-se que o acidente sofrido no veículo terá ocorrido por causa da base de um *flat cone* que se encontrava no eixo da via (PK 13+500 do Lanço F).

De acordo com a resposta ao queixoso pela Rodovias do Baixo Alentejo, ACE, no dia em que ocorreu o acidente foram realizadas pelo subempreiteiro duas vistorias, durante os períodos da manhã e da tarde, sem que tivesse sido registada a presença de uma base de *flat cone* no PK 13+500 do Lanço F, durante a tarde em questão.

Mais opôs a entidade visada que um veículo automóvel que se deslocasse à velocidade prevista no plano de sinalização (50 Km/hora) «*não teria certamente percorrido uma distância de 82,80 metros em terra batida, até chocar contra o muro de uma fábrica situada na Rua dos Metalúrgicos, após ter passado por cima de uma base de um flat cone e perdido o controlo da viatura automóvel e ter tentado imobilizar a marcha da viatura*».

E, com tais fundamentos, a Rodovias do Baixo Alentejo, ACE, declinou qualquer responsabilidade no sinistro.

O Provedor de Justiça pediu esclarecimentos à Guarda Nacional Republicana (Comando Territorial de Setúbal) e à Rodovias do Baixo Alentejo, ACE, sobre a queixa.

Apurou-se junto da GNR que que não se teria tratado de caso isolado já que, no que diz respeito à sinistralidade da EN 261-5, entre janeiro de 2015 e abril de 2016 haviam sido

registadas outras participações nas quais constavam a presença dos «cones de sinalização ET 6», ou parte deles, fora do local onde deveriam estar colocados, conforme respostas que se anexam.

Assim sendo, e admitindo que na origem dos danos sofridos no caso concreto pudesse ter estado a intervenção levada a cabo na via, mais concretamente a falta de segurança dos materiais ou dos equipamentos utilizados, questionou-se a Rodovias do Baixo Alentejo, ACE, sobre se se ponderava rever a posição assumida e satisfazer a pretensão indemnizatória de V. Exa.

Em resposta, transmitida a este órgão de Estado, em 14/12/2016, a Rodovias do Baixo Alentejo, ACE, manteve a posição anterior, opondo que sobre os condutores recaía a obrigação de conformar a marcha com as condições da via, onde estavam a decorrer trabalhos, devidamente sinalizados.

Uma vez que a Rodovias do Baixo Alentejo, ACE, manifestou-se irredutível na posição assumida, a intervenção do Provedor de Justiça, ainda que viesse a ser favorável à pretensão do queixoso, pouco sentido útil comportaria. Isto, considerando que as recomendações deste órgão do Estado não são vinculativas, como as decisões judiciais, mas sim de natureza meramente persuasória.

Assim, para defesa dos interesses do queixoso, sugeriu-se que este se aconselhasse junto da respetiva mandatária sobre o recurso aos meios judiciais, os quais através da aplicação das regras processuais que regulam a produção e a repartição do ónus da prova se mostram aptos a ultrapassar este conflito.

Esgotada a intervenção útil, foi determinado o arquivamento do processo.

Contudo, não deixou o Provedor de Justiça de chamar a atenção da Rodovias do Baixo Alentejo, ACE, para as informações transmitidas a este órgão de Estado pela Guarda Nacional Republicana, as quais revelavam a ocorrência de outros acidentes de viação na mesma via os quais tiveram origem na colisão com *flat cones* e, por outro lado, levam a considerar que a sua utilização naquela via «*não traz mais-valias em termos de segurança rodoviária*».



## 1.2. Tomadas de posição de não provimento da queixa

**Proc. Q-6087/15**

**Entidades visadas:** Câmara Municipal de Lisboa

**Data:** 2017/07/27

**Assunto:** Restrições à circulação automóvel na Zona de Emissões Reduzidas no concelho de Lisboa

Foi pedida a intervenção do Provedor de Justiça junto da Câmara Municipal de Lisboa, com fundamento na injustiça dos critérios seguidos no estabelecimento da Zona de Emissões Reduzidas no concelho de Lisboa (ZER).

No âmbito da apreciação de outras reclamações também recebidas sobre o mesmo assunto, concluiu este órgão do Estado que o regime contestado não estabelece um tratamento diferenciado entre os detentores de veículos ao ponto de colidir com o princípio constitucional da igualdade (artigo 13.º da Constituição), já que as restrições à circulação encontravam fundamento bastante na proteção do interesse público ambiental, constituindo medidas adequadas à preservação da qualidade do ar.

Em 2014, foi aprovada a terceira fase da ZER, no âmbito das restrições europeias à circulação de veículos poluentes. No âmbito desta medida de redução da poluição atmosférica, o critério utilizado foi o da imposição de restrições aos veículos que não podem ser comercializados em território da União Europeia desde a data de entrada em vigor das normas «EURO», em 1992.

As normas «EURO 1» a «EURO 6» estabelecem as regras de emissões poluentes para veículos e, a partir da entrada em vigor de cada uma delas, os fabricantes e comerciantes apenas podem introduzir no território da União Europeia veículos automóveis com características que garantam o cumprimento dos valores de emissões poluentes máximos estabelecidos, e que são gradualmente mais exigentes.

Objetando o queixoso que, de acordo com notícias divulgadas pela imprensa, havia indícios de que as empresas da indústria automóvel (designadamente marca *Volkswagen* e *Audi*) adulteraram de forma flagrante os testes de emissões poluentes, no sentido de emitirem significativamente maior quantidade de poluentes para o meio ambiente do que os valores registados, pediram-se explicações sobre o assunto à Direção de Mobilidade e Transportes Terrestres da Câmara Municipal de Lisboa.

Viria a Câmara Municipal de Lisboa facultar ao Provedor de Justiça conhecimento do teor de comunicações que lhe foram remetidas pela SIVA-Sociedade de Importação de Veículos Automóveis, S.A., bem como pela SEAT Portugal Unipessoal, Lda. Do mesmo passo, arguiu não dispor de meios que a habilitassem a regular fiscalização e deteção dos veículos incumpridores.

Conforme descrito, em Portugal têm sido levadas a cabo intervenções corretivas nos veículos afetados pelas distorções fraudulentas, as quais prosseguem à medida que os fabricantes disponibilizam às redes de comercialização das marcas em Portugal os *software* específicos a instalar em cada marca e modelo de viatura.

Subsequentemente, questionou-se o Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT), o qual foi incumbido de avaliar a situação dos veículos comercializados em Portugal, providenciando os controlos necessários de modo a discernir se há alguma implicação desta fraude em Portugal.

Explicou, designadamente, que tem mantido contactos regulares com os representantes nacionais dos fabricantes dos veículos sediados em território nacional, impondo a obrigatoriedade da reposição da conformidade dos veículos afetados pelo problema das «emissões fraudulentas da Volkswagen», de acordo com as soluções técnicas aprovadas e comunicadas pelo KBA (*Kraftfahrtbundesamt*, entidade administrativa responsável pela concessão das homologações de modelo de veículos, da Alemanha e entidade que tem responsabilidade por averiguar a eventual falta de conformidade dos veículos matriculados, no caso dos mesmos corresponderem a homologações CE, nomeadamente verificar se os veículos produzidos cumprem as exigências técnicas estabelecidas pelas diversas diretivas específicas). Com este procedimento, o IMT garante que as soluções técnicas aprovadas pelas autoridades que concederam a homologação CE aos modelos de veículos afetados pelo problema das emissões fraudulentas são efetivamente implementadas em Portugal. Os veículos para os quais já exista solução técnica aprovada pelo KBA, e que sendo notificados para a ação de reposição da conformidade, não sejam submetidos à efetiva reposição da conformidade, serão considerados em situação irregular. A não implementação das medidas corretivas implicará a que o veículo ficará impedido de circular na via pública sendo apreendidos os respetivos documentos de identificação.

A SEAT e a SIVA confirmaram que o processo tem sido devidamente acompanhado pelo IMT, estimando a SEAT que o problema seja sanado ainda no decurso do ano de 2017.

Por mostrar-se indiciado o regular exercício dos poderes de controlo das emissões poluentes, foi determinado o arquivamento do processo.



**Proc. Q-3275/16**

**Entidade visada:** Câmara Municipal de Braga

**Data:** 2017/07/18

**Assunto:** Incomodidade imputada à promoção de venda ambulante no âmbito das Festas de São João, em Braga

Foi analisada a situação descrita numa queixa contra a Câmara Municipal de Braga, a respeito da organização das Festas de São João que decorrem na cidade durante o mês de junho. Segundo era alegado, a instalação dos comerciantes no local tem início cada vez mais cedo, deixando os passeios intransitáveis e a via pública conspurcada com os dejetos abandonados pelos próprios e por aqueles que frequentam o evento.

Acrescia que o estacionamento de veículos pesados prejudicava seriamente a qualidade de vida dos moradores, que se viam obrigados a deixar as suas viaturas a uma distância considerável.

Opunha-se ainda que, apesar de exposto o assunto à autarquia, não fora obtida resposta ou haviam sido adotadas quaisquer medidas com vista à resolução do problema.

Promovidas averiguações junto da Câmara Municipal de Braga, viriam os serviços esclarecer que as Festas de São João de Braga têm um significado muito especial para a cidade e seus habitantes desde há cerca de cinco séculos, assumindo-se como o maior evento do ano, quer pelo número de associações e instituições que envolve, quer pela quantidade de visitantes que atrai. É pois inevitável que se assista a uma perturbação do quotidiano dos bracarenses que habitam as artérias principais.

A organização das festas encontra-se confiada à sociedade civil bracarense através da Associação de Festas de São João de Braga, assumindo o município um papel de coordenação e exercendo o direito de nomear o Presidente da Direção e da Assembleia Geral da Associação, em conjunto com outras entidades locais.

A ocupação da via pública é precedida do competente licenciamento municipal, estando autorizada entre os dias 9 e 25 de junho, precedidos de um período de dois dias para montagens (dias 6 a 8 de junho) e de igual período para desmontagem (26 a 28 de junho).

A Câmara Municipal de Braga acompanha todos os procedimentos de limpeza e higiene da via pública, segurança de pessoas e bens e cumprimento dos limites de ruído especialmente concedidos para este período, através dos serviços da AGERE (empresa municipal responsável pela limpeza do espaço público), da Polícia de Segurança Pública e da Polícia Municipal.

O horário autorizado apenas admite alargamentos às sextas-feiras, sábados, feriados e vésperas de feriados, e apenas e tão só enquanto decorrem as Festas de São João.

A ocupação do espaço público durante o período das festas é feita em articulação com a Câmara Municipal de Braga, com respeito pelos direitos dos munícipes, sendo apenas

autorizada a ocupação do espaço público em áreas não concessionadas a terceiros, motivo pelo qual o estacionamento de moradores e comerciantes sofre condicionamentos.

Ciente dos constrangimentos que as festividades podem causar aos moradores e comerciantes de determinadas zonas da cidade, a entidade responsável pela organização remete anualmente uma missiva a todos os moradores por forma a garantir um canal aberto de diálogo durante a realização do evento.

No que concerne às reclamações apresentadas, as mesmas são encaminhadas para a associação responsável pelas Festas de São João que está encarregue de lhes dar resposta.

Apesar de considerar que se encontram cumpridos os requisitos legalmente impostos para a organização deste tipo de eventos, comprometeu-se a autarquia a efetuar uma vigilância mais apertada da situação por forma a salvaguardar os direitos dos habitantes dos espaços urbanos onde decorrem anualmente as festividades reclamadas.

Não se justificando sugerir ou recomendar à Câmara Municipal de Braga que revise o procedimento adotado, revelando-se a mesma empenhada em adotar todas as medidas ao seu alcance para minimizar o impacto deste evento para os moradores nas imediações, foi determinado o arquivamento do processo.



**Proc. Q-2020/17**

**Entidade visada:** Câmara Municipal de Alcochete

**Data:** 2017/10/17

**Assunto:** Autorização de utilização. Legitimidade. Lei da Liberdade Religiosa. Catedral da Família - Ministério Vida em Cristo

A Comissão da Liberdade Religiosa veio requerer a intervenção do Provedor de Justiça junto da Câmara Municipal de Alcochete, opondo-se ao ato administrativo praticado pelo Vereador com o pelouro do urbanismo, notificado à interessada - Catedral da Família - Ministério Vida em Cristo - por meio do Edital n.º 88/2016, de 22 de dezembro de 2016, que ordenava a cessação da atividade religiosa, a partir de 10-1-2017, em edifício que se destinava ao culto, do qual a interessada era promitente compradora em contrato celebrado com entidade privada.

Louvava-se a Câmara Municipal de Alcochete no entendimento de que, estando o edifício em causa implantado em prédio que resultou de operação urbanística de loteamento, e que era destinado por este instrumento de organização territorial à instalação de serviços de saúde e desporto, necessário se tornaria promover a alteração da licença de loteamento, seguindo os termos que para o efeito estão determinados no artigo 27.º, do

Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE)<sup>(43)</sup>, e somente se «os titulares da maioria da área dos lotes constantes do alvará não deduzirem oposição».

Logo sublinhou aquele órgão municipal ser do seu conhecimento que «os proprietários dos lotes – cujos interesses também devem ser considerados por esta edilidade – estão em absoluto desacordo com a instalação do local de culto no lote 70, tendo o Município recebido diversas reclamações». E argumentou que a previsão contida no artigo 29.º, da Lei da Liberdade Religiosa (LLR)<sup>(44)</sup>, se cinge aos casos de «alteração de autorização de utilização e não de alteração de loteamento» para além de que «esta norma exige a concordância da maioria dos condóminos, condição que em nosso parecer se deve aplicar mutatis mutandis à situação em análise».

Comprometendo-se a Câmara Municipal de Alcochete a apoiar a interessada na procura de local alternativo, esclarecia que, no âmbito do procedimento de revisão do Plano Diretor Municipal de Alcochete, «está a ser desenvolvida uma estratégia para as áreas disponíveis para instalação de locais de culto»<sup>(45)</sup>.

Contestou a Comissão da Liberdade Religiosa os argumentos expostos pela Câmara Municipal de Alcochete, sublinhando a ausência de elementos precisos no que respeita, quer ao número de opositores ao uso do edifício em questão para a prática religiosa, quer à perturbação ambiental e para a tranquilidade da população residente que resulta daquela atividade. Não estando prevista em plano municipal ou em outro instrumento de planeamento territorial a afetação de espaços a fins religiosos, encontrava-se preenchida a previsão contida na norma do artigo 29.º, n.º 1, da LLR. Não era de admitir a interpretação extensiva que a Câmara Municipal de Alcochete faz da norma em análise, sob pena de ficar postergada a proteção constitucional do direito fundamental à liberdade religiosa e de culto.

O artigo 41.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), consagrou a liberdade de religião e de culto, elevando-a ao estatuto dos direitos liberdades e garantias pessoais, e proclamando a sua inviolabilidade. Garantindo a separação do Estado e assegurou às igrejas e outras comunidades religiosas liberdade na sua organização e no exercício das suas funções e do culto.

A suscetibilidade de as regras relativas ao planeamento e ordenamento do território e à regulação da atividade urbanística poderem ser entendidas como investindo os municípios num «poder monopolista de controlo sobre as possibilidades de culto público» (cit)<sup>(46)</sup>

---

(43) Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na redação de Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro.

(44) Aprovada pela Lei n.º 16/2001, de 22 de junho.

(45) Cit. ofício dirigido pela Câmara Municipal de Alcochete à Comissão da Liberdade Religiosa, em 7-3-2017.

(46) MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes, «Liberdade religiosa numa comunidade constitucional inclusiva, dos direitos da verdade aos direitos dos cidadãos», *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Studia Iuridica*, 18, 1996, pp. 393.

suscitou preocupação na comunidade, que temia que, ao abrigo delas, viesse a ficar intoleravelmente limitada a liberdade de confissão, por meio da imposição de condições que coartassem, a final, a suscetibilidade de usarem edifício ou fração como local de culto o qual, como é consabido, não assume uma natureza meramente acessória na realização da atividade religiosa.

«Todas as normas legais, de índole tipicamente administrativa que venham de alguma forma proibir a utilização de cinemas, lojas, armazéns, casas particulares, etc. para a realização de actividades religiosas, devem ser vistas como verdadeiras restrições à sua liberdade religiosa, podendo, graças à sua actuação concertada acabar por pôr em causa o próprio conteúdo essencial do direito à liberdade de culto» (cit.)<sup>(47)</sup>.

A criação de obstáculos por via da ação administrativa à destinação para o culto de locais pré-existentes era então temida como podendo constituir, na prática, uma via privilegiada para limitar um direito constitucionalmente eleito, beneficiando umas confissões em detrimento de outras ou prejudicando todas. «Trata-se de depender da boa vontade das autarquias, nem sempre sujeita a princípios política e juridicamente consistentes» (cit.)<sup>(48)</sup>.

A oposição das câmaras municipais ao uso de edifícios ou frações para a atividade religiosa em discordância com o fim a que estavam adstritos por meio de licença municipal viria a justificar a intervenção do Supremo Tribunal Administrativo.

Reconhecida a legitimidade das câmaras municipais para ordenarem o despejo das edificações ou frações usadas sem licença municipal que o legitimasse, nem por isso deixou aquele Supremo Tribunal de sublinhar a necessidade de garantir a aplicação efetiva do direito consagrado no artigo 41.º, da CRP, ressaltando os casos em que a atividade em si, pelo modo como é exercida, implique a claudicação de outros direitos também constitucionalmente consagrados: o direito à habitação em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar (artigo 65.º, n.º 1, da CRP) e o direito a um ambiente de vida humano sadio e ecologicamente equilibrado (artigo 66.º, n.º 1, da CRP). O dever de atuação camarária obstaculizando aquele uso estaria, então, justificado à luz das atribuições que lhe estão legalmente cometidas em matéria urbanística e de gestão territorial. Restaria, nestes casos, à associação religiosa procurar outro local para a prática do culto, ou dotar aquele das condições adequadas ao respeito dos interesses de ordem pública dos demais<sup>(49)</sup>.

---

(47) *Ibid.*, pp. 397.

(48) MACHADO, Jónatas, «A construção e a utilização de locais para o culto: a perspectiva das confissões religiosas minoritárias», *Revista do Ministério Público*, Ano 18, Jan./Mar. 1997, n.º 69, pp. 139.

(49) A este propósito, Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, 3.ª Subsecção do CA, Processo 1102/02, 23-10-2002: <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/f3ca116b5df2d99480256c68004ee5e3?OpenDocument>

Viria o Projeto de Lei n.º 27/VIII responder aos anseios de reforma do direito das religiões em Portugal, prevendo a necessidade de consagrar «*a inoponibilidade transitória de objeções ou sanções administrativas à utilização para fins religiosos de prédios destinados a outros fins, enquanto não existir uma alternativa adequada*» (cit)<sup>(50)</sup>. Medida considerada indispensável por muitas igrejas e comunidades religiosas com poucos recursos, mas nem por isso deixando de salvaguardar «*os direitos estabelecidos pelo Código Civil, nomeadamente pelo regime da propriedade horizontal e do arrendamento*» (cit)<sup>(51)</sup>.

Este Projeto de Lei viria a ser aprovado<sup>(52)</sup> e o texto do então proposto artigo 28.º ficaria plasmado, tal qual, no artigo 29.º da Lei da Liberdade Religiosa (LLR)<sup>(53)</sup>.

Estipula-se, aqui, a insusceptibilidade de oposição ou de aplicação de sanções, por parte das autoridades administrativas ou autárquicas, quando verificada a utilização para fins religiosos de prédio ou fração destinados a outros fins. Isto com duas ressalvas:

1) Falta de legitimidade da interessada, por via da oposição do proprietário no caso de edifício indiviso, ou por via da oposição da maioria dos condóminos<sup>(54)</sup>, no caso de edifício constituído em propriedade horizontal;

2) Existência de alternativa adequada à realização dos mesmos fins.

Porque a LLR não prevê procedimento de licenciamento ou autorização, ou sequer simples declaração prévia, para o exercício do culto em local especificado, parece querer afastar quaisquer constrangimentos administrativos fundados em outras razões que não aquelas que especificadamente elencou de forma taxativa na norma do artigo 29.º. Não se viu, assim, motivo para exigir a alteração da licença de loteamento, seguindo-se o procedimento descrito no artigo 27.º, do RJUE.<sup>(55)</sup>

Tratando-se de Lei especial — que, para mais, derogou (*cf.*: nota de rodapé 12) o regime contido no Código Civil, no que respeita às maiorias a atender quando se trate do consentimento pelos demais condóminos para alteração do uso — não é de crer que

---

(50) Disponível, para consulta, no sítio eletrónico da Assembleia da República: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e-7059585270646d467a4c315a4a53556b76644756346447397a4c334271624449334c565a4a53556b755a47396a&fich=pjl27-VIII.doc&Inline=true>

(51) *Idem*. Nota 8.

(52) *Diário da República*, 2.ª Série-A, n.º 52, de 28-4-2001.

(53) Aprovada pela Lei n.º 16/2001, de 22 de junho. Atualmente, na redação da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

(54) Derrogam-se, assim, para este preciso efeito, as previsões contidas nos artigos no 1418.º, n.º 2, alínea a), *ex vi* do 1419.º n.ºs 1 e 2, e artigo 1422.º, n.º 4, todos do Código Civil, quando neles se estabelece a necessidade do consentimento de todos os condóminos ou de maioria de representativa de dois terços, consoante se trate da necessidade de alteração de uso firmado no título constitutivo da propriedade horizontal, ou da alteração de uso não mencionado naquele título.

(55) A este propósito, Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, 1.ª Secção do CA, Processo 00189/06.5.BEMDL, 25-2-2011: <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/a3c4b5b-f27e429748025786a00375e8a?OpenDocument>

deva fazer-se uma interpretação analógica do preceituado sem que se encontre o mínimo respaldo na sua letra.

Não pareceu, pois, que pudesse entender-se por justificado fazer um paralelismo entre a necessidade da obtenção do acordo da maioria dos condôminos, no caso de edifício constituído em propriedade horizontal, e a necessidade de se verificar «*a não oposição escrita dos titulares da maioria da área dos lotes constantes do alvará*» (artigo 27.º, n.º 3, do RJUE).

Tão-pouco devia presumir-se que o legislador não soube exprimir o seu pensamento de modo adequado, por forma a prever a situação que condicionou à autorização de terceiros.

Afigurou-se, pois, excessiva a condição aposta pela Câmara Municipal de Alcochete, de alteração da licença de loteamento a sujeitar ao procedimento descrito no artigo 27.º do RJUE, e de condicionar tal alteração à prova de legitimidade que é instituída no n.º 3 do mesmo preceito.

Não se defendeu que a Câmara Municipal de Alcochete estivesse absolutamente coarctada no seu poder de ordenar o despejo do local.

Poderia fazê-lo, caso observasse que o uso que lhe é conferido colidia com direitos que também mereçam especial proteção.

Todavia, não bastava para tanto alegar que «*os proprietários dos lotes (...) estão em absoluto desacordo com a instalação do local de culto no lote 70, tendo o Município recebido diversas reclamações*» (cit)<sup>(56)</sup>.

Desconhecendo-se o universo dos opositores, e se as razões por eles apontadas estariam alicerçadas em argumentos fúteis ou despiciendos. Este argumento não valia por si, antes teria de se apresentar devidamente fundamentado em razões ponderosas.

O argumento do eventual prejuízo para a tranquilidade da vizinhança e/ou da qualidade do meio ambiente poderia prevalecer, caso viesse respaldado em peritagens técnicas, realizadas por empresas credenciadas, que tivessem concluído revelarem-se ultrapassados os limites de produção de ruído ou de poluição do ar legalmente admitidos. Desconhecia-se a existência de tais relatórios técnicos.

Restava a questão relativa à inexistência de alternativa adequada à realização do fim pretendido pela associação religiosa.

E, a este propósito, não podia deixar de merecer a nossa especial atenção a circunstância de a Câmara Municipal de Alcochete prever que, em sede de revisão do Plano Diretor Municipal, fique consagrada zona afeta à instalação de locais de culto, o que nos leva a concluir pela sua inexistência na atualidade.

Pareceu, todavia, de sublinhar de modo muito positivo a disponibilidade que, desde logo, aquela Câmara Municipal manifestou, no sentido de apoiar a associação religiosa na procura de local alternativo, isento de querelas. Com uma ressalva: este local alternativo

---

(56) *Idem*. Nota 3.

deverá obter a anuência da interessada por se revelar de acordo com as especificidades próprias da religião que professa.

Atento tudo o que antecede, não pareceu — de acordo com os elementos facultados pela queixosa — que se revelassem verificadas as condições legalmente impostas para ordenar o despejo. Solução a adotar em último recurso, quando se conclua de forma inequívoca e objetiva que a atividade levada a efeito se revela incompatível com os demais direitos e interesses públicos de especial relevo que importe salvaguardar.

Este entendimento foi levado ao conhecimento da Câmara Municipal de Alcochete para que se pronunciasse sobre os argumentos ali explanados, o que veio a fazer, manifestando-se irredutível na posição adotada, renovando o seu anterior entendimento em termos que não deixaram de continuar a merecer, da parte do Provedor de Justiça, as maiores reservas.

Todavia, a questão estava pendente de apreciação pelas instâncias próprias, na medida em que foi suscitada a intervenção do Tribunal Administrativo e Fiscal de Almada e por cuja decisão o Município de Alcochete aguardava.

Ora, o Provedor de Justiça não deve intervir em assuntos que estejam, eles mesmos, submetidos a apreciação judicial, sob pena de violação dos princípios da independência dos tribunais e da prevalência das decisões dos mesmos sobre as de quaisquer outras autoridades, consagrados na nossa Constituição (artigo 203.º e n.º 2 do artigo 205.º, respetivamente)

Assim, revelando-se a defesa dos interesses em causa suficientemente salvaguardada por via da apreciação judicial, foi determinado o encerramento do processo.



## 2. Direitos dos agentes económicos, dos contribuintes e dos consumidores

### 2.1. Tomadas de posição favoráveis aos queixosos

#### a) Sugestões

##### **Proc. P-0009/16**

**Entidade visada:** Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais

**Data:** 2017/09/12

**Assunto:** Fiscalidade. Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS). O impacto de algumas normas do Código do IRS (CIRS) nos agregados familiares portugueses

**Sequência:** Aguarda resposta. Não obstante, e tal como identificado no texto infra, algumas questões foram já resolvidas pela via legislativa

Em 2017, o Provedor de Justiça entendeu dever retomar algumas das questões relacionadas com a tributação em IRS que não haviam, ainda, obtido solução adequada desde que, em agosto de 2016, colocara tais questões ao primeiro titular do cargo de Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais do Governo do XXI Governo Constitucional<sup>(57)</sup>.

Foi, assim, solicitada a posição do entretanto nomeado Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais (SEAF), na expectativa de *que ponderasse a pertinência de cada uma delas agora já no âmbito da preparação da Lei do Orçamento de Estado para 2018*<sup>(58)</sup>.

Acrescentaram-se ainda algumas outras questões ou sugestões acerca de problemas que surgiram entretanto, ou que, pela sua repetição ou recrudescimento relativamente a anos anteriores, se considerou pertinente abordar, o que se fez nos seguintes termos:

*A – Sumariando o conjunto de questões já anteriormente abordadas:*

1 - Impossibilidade de dedução à coleta de despesas com serviços de explicações prestados por pessoas coletivas, em contraste com o regime previsto para os explicadores pessoas singulares.

2 - Este regime iníquo, aliás, fora já destacado no âmbito de uma abordagem mais abrangente do regime de dedutibilidade à coleta de despesas de educação que, concebido numa

---

(57) Cfr. *Relatório à Assembleia da República 2016, Anexo Tomadas de Posição*, págs. 57-61.

(58) Com exceção óbvia da questão da opção pela tributação conjunta em declarações apresentadas fora do prazo legal, uma vez que a solução solicitada acabou por ser vertida na lei, bem como da dedução à coleta de refeições escolares que, como se verá adiante, acabou por ser contemplada no artigo 78.º-D, n.º 1, alínea c), do Código do IRS.

perspetiva estritamente formal, com base no CAE e na taxa do IVA, gerou e continua a gerar situações iníquas e/ou discriminatórias, de que foram elencados os seguintes casos<sup>(59)</sup>:

- a) despesas com materiais utilizados nas aprendizagens dos alunos, como sejam canetas, lápis, cadernos, máquinas calculadoras eletrónicas exigidas para o estudo da matemática, materiais utilizados por alunos de cursos de artes, entre outros;
- b) gastos com transportes de e para os estabelecimentos de ensino;
- c) custos com alojamento quando, por qualquer razão, os alunos se veem obrigados ou optem por estudar longe daquela que é a sua residência habitual<sup>(60)</sup>.

3 - Foi, neste âmbito, ainda mencionada a questão do Infantário da TAP, a qual, mais uma vez no ano de 2017, nos foi colocada: os trabalhadores da TAP que, naturalmente, não possui CAE Educação, tal como exigido no artigo 78.º-D do Código do IRS para que haja lugar à dedução à coleta, não logram deduzir as despesas com o infantário da empresa, único que pode ser frequentado pelos filhos de muitos deles, já que se encontra aberto 24 horas por dia para responder às necessidades inerentes à atividade dos pais<sup>(61)</sup>.

4 - Entretanto, através do *site* da Assembleia da República, havia-se já constatado que o Chefe do Gabinete do Ministro das Finanças prestara uma resposta<sup>(62)</sup>, datada de 02.02.2017, à *Pergunta n.º 1947, de 07.06.2016*, do Deputado Bruno Dias, ao Chefe do Gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares, subordinado ao tema «*Não-aceitação de Despesas com o Infantário da TAP para o IRS*», em que se refere, em conclusão:

«Contudo, caso, em sede de procedimento de análise de divergências da Declaração Modelo 3 ou em processo de reclamação, seja feita prova de que o prestador de serviços ou transmitente de bens exerce materialmente a atividade que deva ser classificada com um CAE elegível, não deve o contribuinte ser prejudicado, pelo que a referida despesa pode ser considerada para efeitos da respetiva dedução à coleta.»

5 - Solicitou-se, assim, a posição do SEAF sobre se os sujeitos passivos cujos dependentes tenham frequentado o Infantário da TAP podem, no que se reporta ao ano de 2016 e subsequentes, ver aceites, para efeitos de dedução em IRS, recibos daquele infantário, nos

---

(59) Para além de gastos com alimentação em cantinas escolares, sugestão que foi aceite, pelo que só foi referida em abono de uma estruturação clara e correta da exposição.

(60) Verificou o Provedor de Justiça com apreço que, entretanto, esta situação veio a ser contemplada no Orçamento de Estado para 2018.

(61) Esta situação é tanto mais grave quanto sabemos que a Autoridade Tributária não se encontra a aceitar que o valor das despesas de educação que, nos termos da disposição transitória do Orçamento de Estado para 2016 poderiam ser declaradas pelos sujeitos passivos, substituindo os valores que foram comunicados à AT fossem validadas se não correspondessem aos CAE constantes do artigo 78.º-D do Código do IRS.

(62) Disponível para consulta em: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f-764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626e4a6c635639775a584a6e6457353059584d7657456c4a53533977636a45354e44637465476c70615330784c5745756347526d&fich=pr1947-xiii-1-a.pdf&Inline=true>

termos daquela resposta; se tal entendimento seria do conhecimento e prática divulgada pelos vários órgãos centrais e periféricos da administração tributária e, em caso negativo, que fossem pormenorizados os motivos.

6 - A outra questão sobre a qual foi pedida a ponderação do Secretário de Estado reportava-se à tributação das indemnizações devidas por renúncia onerosa a posições contratuais ou outros direitos inerentes a contratos relativos a bens imóveis. Nelas se incluem indemnizações pagas por senhorios a inquilinos que usam os imóveis como habitação permanente e que passaram a ser tributadas, não obtendo, todavia, da parte do legislador um benefício que se questionava se não poderia ser arquitetado juridicamente à semelhança, se não à imagem exata, do tratamento que é dado à compra e venda de habitação própria e permanente em sede de mais-valias.

7 - Especial ênfase foi dada, mais uma vez, à tributação de rendimentos reportados a anos anteriores, designados retroativos (artigo 62.º e 74.º do Código do IRS), para a qual, pela sua invulgar iniquidade - e que o princípio da praticabilidade<sup>(63)</sup> não pode justificar de forma alguma - o Provedor de Justiça não se cansará nunca de chamar a atenção. Estes rendimentos, conforme já sobejamente referido, em diversas ocasiões, pelo Provedor de Justiça e, nomeadamente, pelas razões ilustradas na Recomendação n.º 7/B/2008 de 26.06.2008<sup>(64)</sup>, são, *de forma absurda e nunca devidamente justificada* - num momento em que a informática permite o impensável há anos, senão mesmo meses atrás, desde logo no que respeita ao cumprimento de obrigações acessórias por parte dos sujeitos passivos - fiscalmente tratados como se provenientes de uma lotaria. E isto quando, na verdade, o contribuinte se encontra duplamente penalizado: pelo atraso no pagamento dos rendimentos que lhe seriam há muito devidos e pelo aumento do imposto, que pode ir desde uma situação em que não haveria imposto a pagar, de todo, caso os rendimentos tivessem sido atempadamente pagos, até à aplicação da taxa de imposto mais elevada, se for esta a resultante do englobamento e consideração dos rendimentos pagos retroativamente e dos rendimentos devidos no ano do respetivo pagamento.

*B – Resumo das questões suscitadas no âmbito de procedimentos instruídos no decurso do ano de 2016 e primeiro semestre de 2017*

8 - Um cidadão contestou o facto de, em sede de IRS, para um mesmo valor de pensão de alimentos, o montante de deduções específicas variar consoante o restante rendimento fosse de pensões – categoria H, ou de trabalho dependente – categoria A, com prejuízo para quem auferisse rendimentos de pensões.

---

(63) Que se compreende possa ser invocado por exemplo para não atribuir reembolsos abaixo de um determinado valor, mas não neste tipo de situações geradoras de iniquidades graves, qualitativa e quantitativamente.

(64) Consultável em <http://www.provedor-jus.pt/archive/doc/Rec7B08.pdf>

9 - Através de Despacho datado de 10 de abril de 2017, a Senhora Subdiretora-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) confirmou as simulações efetuadas pelo reclamante e analisadas pelo Provedor de Justiça, indo até mais longe, percebendo-se mesmo que a opção pelo não englobamento da pensão de alimentos não resolveria o problema, uma vez que teria apenas por efeito que a dedução específica fosse calculada proporcionalmente a cada uma das parcelas de rendimentos de pensões.

10 - Transcrevem-se as conclusões da informação que fundamenta tal despacho:

«Assim, face ao exposto, confirma-se que para um mesmo valor de pensão de alimentos a diferença na liquidação de IRS pode variar, consoante o restante rendimento seja de pensões – categoria H - ou de trabalho dependente, sendo essa diferença decorrente da dedução específica aplicada em conformidade com o determinado no Código do IRS.»

11 - As conclusões são, assim, perentórias no sentido de que não se trata de um erro do simulador, mas do tratamento diferenciado que a própria lei concede, no âmbito das deduções específicas, aos titulares de rendimentos da categoria A (artigo 25.º, n.º 1 do Código do IRS) ou da categoria H (artigo 53.º do mesmo Código), sempre que exista uma pensão de alimentos atribuída ao mesmo titular.

12 - Procurou, assim, saber-se se seria intenção do Governo propor alterações ao regime legal em vigor, com vista a pôr termo a uma distorção da equidade para a qual não se encontra o respetivo racional.

13 - Acrescentou-se que nesta fase de análise da questão, e no que se reporta às pensões de alimentos, a solução resultante da conjugação do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 53.º e da norma constante do n.º 7, do artigo 53.º, do Código do IRS, aparentava ser, na verdade, um efeito indesejado, espúrio e perverso do atual regime legal das deduções específicas da categoria H do IRS, conferindo aos seus titulares um tratamento discriminatório relativamente aos titulares de rendimentos da categoria A.

14 - Chamou-se a atenção de que tal seria tanto mais preocupante quando as pensões de alimentos podem, muitas vezes, constituir uma parte substancial dos rendimentos de agregados familiares sempre que os seus beneficiários dependam exclusivamente de outras pensões, como por exemplo as de invalidez que serão, em média, de apenas € 4103,86/ano, de acordo com dados do PORDATA para 2014.

15 - Outra questão que já fora anteriormente colocada ao Provedor de Justiça e que voltou a merecer a atenção deste órgão do Estado foi a da aplicação do princípio do mínimo de existência (plasmado no artigo 70.º do Código do IRS e exclusivamente aplicável aos titulares de rendimentos da categoria A e H) aos rendimentos da categoria B – trabalhadores independentes.

16 - Um dos queixosos que colocara esta questão à consideração do Provedor de Justiça afirmava considerar injusto que para o seu rendimento anual de € 4664,25, fosse obrigado a pagar imposto de € 293,49, por aplicação da taxa geral de imposto de 14,5%, apesar de o

seu rendimento não totalizar o correspondente ao montante do salário mínimo nacional. Foi sugerido ao SEAF que o assunto fosse contemplado no Orçamento do Estado para 2018<sup>(65)</sup>.

17 - Por último, foi ainda abordada questão levantada por um outro queixoso, o qual contestara o facto de não ser aplicável aos não residentes em Portugal o benefício de não tributação de 50% de mais-valias realizadas por aqui não residentes, como está previsto para os residentes, sendo estes tributados pelo valor total das mesmas.

18 - Desde, pelo menos, o ano de 2008, com o Acórdão do STA, datado de 16.01.2008, que a questão vem sendo suscitada nos Tribunais Administrativos e Fiscais Portugueses, tendo recentemente sido emitido um outro acórdão, mais exatamente o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 03.02.2016, no âmbito do Processo n.º 01172/14.

19 - A interpretação que a AT faz da norma constante do n.º 2, do artigo 43.º, do Código do IRS é, por regra, *«que a consideração em 50% do saldo apurado entre as mais-valias e as menos valias realizadas para efeitos de incidência do IRS respeita apenas às transmissões efetuadas por residentes e não sendo a impugnante residente em território português não há que questionar a ofensa do princípio constitucional da igualdade por as situações serem diferentes.»*

20 - Ao invés, é interpretação daquele Tribunal e aquela que, da nossa análise resulta ser uma interpretação mais conforme ao Direito Comunitário e por extensão à Constituição da República Portuguesa, a de que *«(...) É incompatível com o direito comunitário, porquanto limita os movimentos de capitais que o artigo 56.º do TCE consagra, o disposto no n.º 2 do artigo 43.º do CIRS, por não aplicação aos residentes fora do território nacional a limitação de tributação a 50% das mais valias realizadas que estatui para os residentes no território nacional».*

21 - O Provedor de Justiça informou, aliás, aderir integralmente à argumentação do Acórdão em referência<sup>(66)</sup>.

22 - Em consonância, solicitou-se que fosse ponderado alterar a redação do n.º 2, do artigo 43.º, do Código do IRS, no sentido de se clarificar definitivamente que os não residentes, tal como os residentes, podem beneficiar de isenção de tributação de IRS em 50% das mais-valias, solicitando-se a posição sustentada pela Secretaria de Estado caso não fosse acolhida esta sugestão.



---

(65) Assim viria a acontecer, de facto.

(66) Consultável em: <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbb22e1bb1e680256f8e003ea931/4f747ada186b82db80257f57003ae348?OpenDocument&ExpandSection=1>

**Proc. Q-4697/17**

**Entidade Visada:** Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais

**Data:** 2017/09/27

**Assunto:** Fiscalidade. Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (AIMI)

**Sequência:** Aguarda resposta

O Provedor de Justiça recebeu várias queixas relacionadas com diversos aspetos da mecânica do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (AIMI), as quais foram levadas ao conhecimento do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais (SEAF), a quem foi solicitada a adoção das medidas necessárias, eventualmente legislativas, de modo a por termo às disfuncionalidades apontadas.

### *1 – Contribuintes casados*

Consideram os queixosos – contribuintes casados - que os atos tributários de liquidação do AIMI, pelo facto de não refletirem o seu estado civil, dado não terem apresentado a declaração de opção pela tributação conjunta, revelam uma grande injustiça, tanto mais que, sendo o primeiro ano de vigência do novo tributo, as informações obtidas junto dos serviços locais da administração tributária nem sempre haviam sido esclarecedoras, nem a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), à semelhança do que faz, e bem, noutras situações, enviou aos sujeitos passivos mensagens eletrónicas alertando-os para a necessidade/vantagens da opção pela tributação conjunta e prazos para o efeito.

Embora o Ofício-Circulado n.º 40 115, de 31-08-2017<sup>(67)</sup>, divulgado no Portal das Finanças, tenha vindo permitir a satisfação da pretensão mais imediata dos queixosos – suprir a omissão de apresentação da referida declaração de opção -, a verdade é que, pelo facto de a aplicação informática de gestão das matrizes não se encontrar dotada do campo para averbamento de situações de prédios integrados na comunhão de bens de sujeitos passivos casados, os objetivos daquele Ofício-Circulado ficaram, em certa medida, frustrados.

Efetivamente, caso os averbamentos devidos nas matrizes não sejam efetuados até ao termo do prazo de pagamento voluntário do AIMI, os contribuintes que não procedam ao pagamento do imposto, entretanto liquidado, entram em incumprimento, o que determinará que a situação evolua para a fase de cobrança coerciva, com a instauração de processos de execução fiscal.

Assim, a fim de evitar a prática de atos inúteis, os quais não deixarão de se refletir de forma gravosa no trabalho corrente dos serviços de finanças já sobejamente sobrecarregados, foi suscitada a possibilidade de, em todos os casos subsumíveis no n.º 10 do Ofício

---

(67) Relativo ao «Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis - Caracterização e exercício da opção pela tributação conjunta - Sujeitos passivos casados ou em união de facto».

Circulado n.º 40 115, de 31-08-2017, em que os contribuintes não venham a pagar o imposto liquidado até 30 de setembro, fosse ponderada a possibilidade de:

a) suspensão da evolução da cobrança para a fase coerciva; ou, caso isso não seja viável,  
b) colocação dos processos de execução fiscal que sejam, eventualmente, instaurados, e simultaneamente com essa instauração, na fase de «*A aguardar anulação da dívida exequenda*», assegurando-se os serviços de que não é promovido qualquer ato processual, inclusive a citação do executado.

A fim de melhor compreender a *ratio legis* da opção pela tributação individualizada, considerou-se importante apurar se, nos trabalhos preparatórios do regime legal em apreço, haviam sido recenseadas situações em que da aplicação da tributação conjunta, se esta tivesse sido adotada como regra em sede do AIMI, poderiam resultar prejuízos para os sujeitos passivos. Em caso afirmativo, foi solicitada a apresentação de algumas situações exemplificativas, com a demonstração dos cálculos que permitiriam concluir pelo agravamento do encargo fiscal nesses casos.

Considerando que à data da diligência junto do SEAF estavam em curso os trabalhos de preparação da Lei do Orçamento do Estado para 2018, e tendo em conta a experiência do primeiro ano de vigência do novo tributo, foi ainda suscitada a questão de saber se não seria de ponderar a alteração do regime regra aplicável aos contribuintes casados ou unidos de facto, passando-o a regime de tributação conjunta e deixando aos interessados a opção pela tributação individualizada.

Por outro lado, a manter-se como regra o regime da tributação individualizada, um segundo aspeto, relativamente ao qual também foi chamada a atenção do SEAF, prende-se com a imposição da repetição/renovação anual da declaração de opção pela tributação conjunta, caso não exista qualquer alteração de património e/ou pessoal suscetível de fundamentar a alteração da opção efetuada anteriormente.

## 2 – *Sujeitos passivos ainda identificados por verbete*

Um outro ponto do regime legal do AIMI gerador de apreensão prende-se com a bondade da norma do artigo 135.º-K do CIMI. Manifestaram-se, por isso, junto do SEAF, reservas acerca da *ratio* da equiparação dos sujeitos passivos – pessoas singulares, heranças indivisas –, ainda identificados por verbete, a pessoas coletivas, para efeitos de liquidação do AIMI.

Constituindo a falta de cumprimento do disposto no n.º 1, do artigo 23.º, do Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro<sup>(68)</sup>, uma infração fiscal punível nos termos do disposto no n.º 4, do artigo 117.º, do Regime Geral das Infrações Tributárias, a referida

---

(68) «Artigo 23.º (Exigência do número fiscal)

1 - Os sujeitos passivos do IMI, caso ainda não o tenham feito, devem, no prazo de seis meses após a entrada em vigor do presente decreto-lei, proceder à identificação dos prédios com o respetivo número de identificação fiscal.

2 - Ao incumprimento da obrigação prevista no número anterior é aplicável o disposto no artigo 117.º do Regime Geral das Infrações Tributárias.»

equiparação apresenta-se como uma penalização adicional do sujeito passivo do imposto, que não se afigura justificável.

Sendo certo que o arrastamento do incumprimento da obrigação prevista no n.º 1, do artigo 23.º, do diploma mencionado, se deve, sem dúvida, em grande parte, à passividade dos sujeitos passivos, aquele mesmo arrastamento traduz, igualmente, a inércia, ineficácia e passividade incompreensíveis da administração tributária, pelo que o agravamento tributário resultante da aplicação do citado artigo 135.º-K do CIMI, fazendo recair unicamente sobre o sujeito passivo toda a responsabilidade pela falta de identificação dos prédios com o respetivo número de identificação fiscal, premeia, simultaneamente, a incapacidade dos serviços tributários na correta execução das funções que lhe estão cometidas.

Efetivamente, procedendo os serviços da AT, anualmente, à:

- a) liquidação do IMI e, anteriormente, da Contribuição Autárquica;
- b) notificação dos sujeitos passivos, inclusive dos identificados por verbete;
- c) cobrança do imposto liquidado,

não se compreende que, atendendo à relevância do número de identificação fiscal no relacionamento da AT com o contribuinte, em sede de fiscalização, os mesmos contribuintes identificados por número de verbete e que anualmente cumprem a obrigação tributária, não tenham ainda sido notificados para o cumprimento do disposto no n.º 1, do artigo 23.º, do Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, com imputação da responsabilidade contraordenacional aplicável.

Se tal tivesse ocorrido, certamente que não teria lugar a excessiva/injustificada penalização prevista no artigo 135.º-K do CIMI, tendo-se, por isso, feito notar que o problema merece reflexão, com vista à devida correção.

### *3 – Heranças indivisas: declarações do cabeça-de-casal*

Nos termos do disposto no n.º 1, do artigo 135.º-E do CIMI, a equiparação da herança indivisa a pessoa coletiva pode ser afastada desde que:

- a) o cabeça-de-casal entregue uma declaração identificando todos os herdeiros e as respetivas quotas (alínea a); e
- b) posteriormente, cada herdeiro, mediante declaração individual, confirme a sua quota (alínea b).

As queixas dirigidas ao Provedor de Justiça referiam diversos casos em que o afastamento da equiparação de herança indivisa a pessoa coletiva não fora considerado apesar de o cabeça-de-casal ter apresentado a declaração prevista na alínea a), do n.º 1, do artigo 135.º-E, do CIMI e os restantes herdeiros as declarações previstas na alínea b), da disposição legal antes identificada. O motivo de tal desconsideração residiria no facto de o cabeça-de-casal que era simultaneamente herdeiro não ter apresentado, também, a sua declaração nesta qualidade.

Ora, da análise e do confronto do conteúdo da «Declaração de Herança Indivisa» com o conteúdo da «Declaração de Confirmação – Herdeiro de Herança Indivisa»<sup>(69)</sup>, não pode deixar de se concluir pela redundância da declaração de confirmação de herdeiro de herança indivisa quando este seja, também, o cabeça-de-casal da herança e tenha submetido previamente a declaração prevista na alínea a), do n.º 1, do artigo 135.º-E, do CIMI.

Nas situações como a descrita, a entrega da declaração prevista na alínea b), do n.º 1, do artigo 135.º-E, do CIMI parece configurar a exigência da prática de um ato inútil, sendo certo que se o cabeça-de-casal não concordasse com o afastamento da equiparação, bastava-lhe não apresentar a declaração nessa qualidade.

Estas as questões cuja alteração ou correção foi colocada à consideração do SEAF, em 2017, no que diz respeito ao AIMI.



### **Proc. Q-2669/17**

**Entidade Visada:** Câmara Municipal de Estarreja

**Data:** 2017/06/16

**Assunto:** Assuntos económicos. Comércio. Agravamento da taxa de terrado na Feira de Estarreja pelo atraso no pagamento

**Seqüência:** A sugestão foi integralmente acolhida

Uma munícipe apresentou uma queixa ao Provedor de Justiça pelo facto de a Câmara Municipal de Estarreja aplicar, pelo atraso no pagamento da taxa de terrado, uma penalização de valor idêntico ao da taxa em falta, para além dos encargos devidos em sede de processo de execução fiscal instaurado para a cobrança do tributo.

Os serviços da edilidade confirmaram que a cobrança daquela penalização não se encontrava prevista, nem no Regulamento de Taxas, Licenças e outras Receitas, nem no Regulamento do Comércio a Retalho não Sedentário do Município de Estarreja, sendo a sua exigência fundamentada no disposto no n.º 2, do artigo 15.º<sup>(70)</sup> e no n.º 1, do artigo 133.º,<sup>(71)</sup> do Código do Procedimento Administrativo (CPA) de 2015.

Ora, considerando que a da legalidade da penalização por mora no pagamento de taxas municipais não encontra arrimo, nem nas normas legais – ordinárias ou constitucionais –, nem na jurisprudência, designadamente, do Supremo Tribunal Administrativo (STA),

---

(69) Aprovadas pela Portaria n.º 90-A/2017, de 19 de abril.

(70) Corresponde ao artigo 11.º do CPA de 1991.

(71) Corresponde ao artigo 113.º do CPA de 1991.

nem, tão pouco, na doutrina, foi solicitado ao Presidente da Câmara Municipal de Estarreja que ponderasse:

a) Instruir os serviços da Edilidade acerca do facto de o incumprimento do dever de pagamento de taxas municipais apenas habilitar a Edilidade a proceder à liquidação e cobrança de juros de mora desde o termo do prazo de pagamento voluntário, bem como à instauração do competente processo de execução fiscal para cobrança coerciva dos valores em dívida e dos acréscimos associados à cobrança executiva;

b) Promover o reembolso de todos os eventuais lesados, entre os quais a queixosa, até ao limite do prazo de revisão dos montantes ilegalmente cobrados a título de penalização pelo atraso no pagamento de taxas.

De facto, sendo inquestionável que a alínea k), do n.º 1, do artigo 33.º, do Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, atribui aos municípios a competência para aprovar regulamentos, esse poder regulamentar tem, no entanto, de ser enquadrado à luz do disposto no artigo 241.º e no n.º 7, do artigo 112.º, da Constituição da República Portuguesa (CRP), isto é, o poder regulamentar das autarquias só pode ser exercido nos limites da CRP e das leis que visa regulamentar ou que definem a competência subjetiva e objetiva para a sua emissão.

No seu Acórdão de 28-10-2015, proferido no Processo n.º 01095/14, in <http://www.dgsi.pt/>, o STA fixou o entendimento de que « O pagamento tardio (...) dará lugar, nos termos do art.º 12.º [do] regime geral das taxas das autarquias locais, constante da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, à cobrança de juros de mora pelo cumprimento extemporâneo da obrigação de pagamento de taxas das autarquias locais. »

Assim, atento o disposto no artigo 12.º, da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de Dezembro, considerou o Provedor de Justiça insustentável que a Edilidade continuasse a cobrar uma penalização sem qualquer enquadramento nas leis habilitantes e que por esse facto não se encontrava prevista, nem no Regulamento Municipal de Taxas, Licenças e outras Receitas, nem no Regulamento do Comércio a Retalho não Sedentário do Município de Estarreja, sendo certo que o cumprimento extemporâneo do pagamento de taxas, apenas habilita o credor a exigir o pagamento de juros de mora nos termos do disposto no artigo 44.º da Lei Geral Tributária (LGT).

Efetivamente, por força do disposto no artigo 17.º, da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, alterado pela Lei n.º 117/2009, de 29 de setembro, pelo menos a partir do decurso do prazo fixado neste mesmo artigo 17.º, a falta de pagamento de qualquer taxa municipal, incluindo a taxa de ocupação de terrado, apenas pode constituir o devedor na obrigação do pagamento de juros de mora, encontrando-se excluídas quaisquer outras penalizações financeiras.

Por outro lado, encontrando-se o incumprimento do pagamento de taxas municipais expressamente regulado na lei habilitante, artigo 12.º, da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, não faz sentido apelar aos artigos 15.º e 133.º do CPA, até porque o artigo 2.º,

da Lei n.º 53E/2006, ao dispor sobre a legislação subsidiária, estabelece que «às relações jurídico-tributárias geradoras da obrigação de pagamento de taxas às autarquias locais aplicam-se, sucessivamente:

- a) A Lei das Finanças Locais;
- b) A Lei geral Tributária;
- c) A Lei que estabelece o quadro de competências e o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias;
- d) O Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais;
- e) O Código de Procedimento e de Processo Tributário;
- f) O Código de Processo nos Tribunais Administrativos;
- g) O Código do Procedimento Administrativo.»

Isto é, o legislador de 2006 só admitiu a aplicação subsidiária do CPA, uma vez verificada a inaplicabilidade, designadamente, da LGT e do Código de Procedimento e Processo Tributário, sendo certo que, já no artigo 44.º da LGT estava vertida a solução que viria a ser acolhida no artigo 12.º da Lei n.º 53-E/2006.

Ademais, atenta a aplicabilidade subsidiária da LGT, relativamente ao regime geral das taxas (veja-se o respetivo artigo 2.º), e os termos do que nela se dispõe quanto à revisão dos atos tributários por iniciativa da administração tributária, no prazo de quatro anos após a liquidação, com fundamento em erro imputável aos serviços (78.º n.º 1 da LGT), afiguram-se suscetíveis de revisão oficiosa todas as liquidações incorretamente efetuadas, desde o ano de 2014, em que o Município de Estarreja tenha cobrado indevidamente taxas em dobro a título de penalização por mora no pagamento.

O Presidente da Câmara Municipal de Estarreja informou que, em conformidade com a posição defendida pelo Provedor de Justiça, foi determinado o abandono da prática que vinha sendo seguida de cobrança em dobro, a título de penalização, de taxas pagas fora de prazo, bem como a restituição à queixosa do valor irregularmente cobrado.

### *b) Chamadas de atenção*

#### **Proc. Q-3967/16**

**Entidade visada:** Direção de Serviços de Reembolsos

**Data:** 2017/06/16

**Assunto:** Fiscalidade. Execuções fiscais. Restituição do remanescente do produto da venda do imóvel em execução fiscal quando a executada é uma sociedade comercial

**Sequência:** Sem resposta

No âmbito de execução fiscal que correu termos pelo Serviço de Finanças de Vila Nova de Gaia 2, foi vendido, pelo valor de € 51 877,00, um bem imóvel previamente penhorado.

O queixoso – sócio-gerente da sociedade comercial executada – referia, na queixa, ter sido notificado presencialmente da penhora do referido imóvel, nas instalações do Serviço de Finanças de Vila Nova de Gaia 2. Porém, não teria chegado a receber qualquer informação daquele serviço de finanças relativamente à venda do imóvel e a o destino do remanescente do produto da venda, que ascendeu a € 37 564,59. Interrogava-se o queixoso sobre a forma e para que conta fora efetuada a devolução, à executada, daquele remanescente.

Ouvido o Serviço de Finanças visado, este confirmou o que já constava de certidão emitida a pedido do queixoso, a saber: o remanescente do produto da venda teria sido devolvido através de movimento financeiro gerado pelo sistema central de restituições e compensações, tendo o cheque sido remetido, via CTT, para o domicílio fiscal constante no Sistema de Gestão de Registo de Contribuintes. Ainda segundo a informação prestada pelo Serviço de Finanças, as operações de emissão e remessa do cheque seriam da responsabilidade da Direção de Serviços de Reembolsos da Autoridade Tributária e Aduaneira (DSR).

Ouvida a este respeito, a DSR viria a informar que o remanescente do produto da venda teria sido cedido a um outro sócio-gerente da executada, na sequência de requerimento por ele (e apenas por ele) formulado.

Note-se que a sociedade executada obrigava-se com as assinaturas de dois gerentes em conjunto, sendo, por isso, a assinatura do queixoso sempre essencial para obrigar a sociedade. Além do mais, a sua quota era a de maior valor (48,8% do capital social, enquanto o sócio gerente que recebera o remanescente detinha uma quota de 38,88% e um outro sócio detinha 12,32%).

No âmbito de um outro caso anteriormente instruído na Provedoria de Justiça, apurara-se que, perante requerimento de um dos sócios de uma outra sociedade – apresentado após dissolução e encerramento da liquidação da mesma – para que eventuais reembolsos de IVA/IRC dessa sociedade passassem a ser efetuados por transferência bancária para o seu IBAN pessoal, a Direção de Serviços de Registo de Contribuintes, da Autoridade Tributária e Aduaneira, exigira ao sócio que formulara tal pedido «*uma declaração original emitida pelos restantes sócios (...) reconhecida notarialmente a autorizar a pessoa em causa a receber eventuais reembolsos na sua conta pessoal...*».

Assim, tendo em vista a uniformização de procedimentos, bem como maior certeza e segurança na decisão de casos futuros, foi dirigida comunicação à DSR concluindo que, futuramente, em casos semelhantes ao caso em análise, seria mais prudente adotar este último procedimento, ou seja, manter a possibilidade de a transferência ser efetuada a favor de uma só pessoa, mas condicioná-la à autorização dos restantes sócios.



## **Proc. Q-7113/15**

**Entidade visada:** Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (IGFSS)

**Data:** 2017/10/30

**Assunto:** Fiscalidade. Execuções fiscais. Penhora de saldo de conta bancária. Dívida já paga. Morosidade na restituição do indevidamente penhorado. Artigo 81.º do CPPT

**Sequência:** Embora sem resposta expressa, verificou-se que, posteriormente, no âmbito de outro procedimento (Q-3243/2016), o IGFSS já atuou em conformidade com a posição aqui defendida pelo Provedor de Justiça

A queixa dirigida ao Provedor de Justiça reportava-se a morosidade do IGFSS na restituição de valor penhorado no âmbito de execução fiscal cuja dívida fora entretanto regularizada pela queixosa.

Interpelado a este propósito, o IGFSS informou que, ao abrigo da penhora, o banco transferira para o órgão da execução o montante de € 2569,27, e que o crédito originado a favor da executada, fruto de anulação parcial da dívida, não poderia ser restituído porque a queixosa apresentava nova dívida.

O Provedor voltou a oficiar o IGFSS, para apurar a data de extinção dos processos de execução fiscal (PEF) em causa, bem como a data de aplicação do excesso de penhora noutras dívidas.

Isto, na medida em que, de acordo com o disposto no Código de Procedimento e de Processo Tributário (artigo 81.º, n.ºs 1 e 2),<sup>(72)</sup> embora as importâncias remanescentes de penhora possam ser aplicadas em quaisquer dívidas que não tenham sido oportunamente reclamadas ou impugnadas, tal aplicação só poderá ocorrer no prazo de 30 dias após a conclusão do PEF que originou o excesso em causa, resultando expressamente da mesma codificação que, findo aquele prazo, o remanescente deverá ser restituído ao executado.

Na sua resposta, o IGFSS comunicou que, reunidos os requisitos para a restituição do montante de € 2117,18, a mesma concretizou-se no dia 29-12-2016, por transferência bancária. Mais informou, quanto ao diferencial não restituído, que o mesmo foi aplicado em PEFs instaurados em 08-03-2016, assim extintos em 12-12-2016, por pagamento coercivo.

O Provedor de Justiça voltou a interpelar o IGFSS, por não ter sido prestada resposta à questão, expressamente colocada, sobre «em que data é que se extinguiram os PEFs em causa», assinalando que se visava apurar se teria decorrido o prazo de 30 dias de que o

---

(72) «Artigo 81.º Restituição do remanescente nas execuções

1 - O remanescente do produto de quaisquer bens vendidos ou liquidados em processo de execução ou das importâncias nele penhoradas poderá ser aplicado no prazo de 30 dias após a conclusão do processo para o pagamento de quaisquer dívidas tributárias (...) e que não tenham sido reclamadas nem impugnadas.

2 - Findo o prazo referido no número anterior, o remanescente será restituído ao executado».

IGFSS disporia para aplicar o remanescente, sob pena de ter que o restituir, independentemente da pendência de quaisquer outras dívidas.

Com a aplicação, em 12-08-2015, nos PEFs de 2015, de € 345,31, estes ter-se-iam extinguido e, nesse caso, não poderia ter sido efetuada a aplicação de € 106,78 nos PEFs de 2016.

Na sua resposta final, e apesar de acusar que os PEFs de 2015 se extinguíram em 04-09-2015, o IGFSS manteve a sua posição, invocando que, «sendo o contribuinte simultaneamente credor e devedor à Segurança Social, e salvo o devido respeito, devendo acautelar-se o interesse público, as diligências encetadas tendentes à restituição incluem informação sobre o saldo do contribuinte (em conta corrente)».

Face ao teor desta resposta, o Provedor de Justiça não pôde deixar de dirigir ao IGFSS um novo ofício, contendo uma chamada de atenção.

No referido ofício assinalou-se que o IGFSS reconheceu os pressupostos do que constituiria um dever de restituição no caso concreto – extintos em 04-09-2015 os PEFs de 2015 onde foi ordenada a penhora que originou o remanescente, este só poderia ser aplicado noutras dívidas nos 30 dias subsequentes, devendo ser restituído findo tal prazo (n.ºs 1 e 2 do artigo 81.º do CPPT), tendo sido ilegal, por extemporânea, a aplicação de parte desse remanescente em dívida de PEFs instaurados em 2016.

Porque, ainda assim, o IGFSS invocou, a título de fundamento da sua conduta, que, «salvo o devido respeito, (...) [deve] acautelar-se o interesse público», leia-se, a satisfação das dívidas ao Erário Público, o Provedor de Justiça sublinhou que o interesse público não pode sobrepor-se à Lei, nem pode confundir-se com as dificuldades de gestão e/ou controlo que os órgãos de execução possam experienciar, precisamente aquelas que o legislador terá considerado que não deverão penalizar, abusivamente, os executados.

Mais se evidenciou que o interesse público, nesta matéria, não deixou de ser ponderado e reconhecido pelo legislador, que cingiu uma sua salvaguarda, por iniciativa do órgão de execução, a um prazo de 30 dias, findo o qual o mesmo legislador decidiu acautelar o interesse do executado, na falta de atuação oportuna em prol do interesse público.

O Provedor de Justiça também recordou que, mais do que qualquer outra entidade, está vocacionado para reconhecer a importância e a necessidade de se compatibilizar legalidade e justiça, tendo em atenção todos os interesses em jogo, públicos e privados. Contudo, impunha-se veicular que existem limites incontornáveis neste tipo de interpretações, que não poderão assentar em violações manifestas da lei, em termos de prática generalizada, cuja gravidade é de todo indefensável.

Em conclusão, concretizada grande parte da restituição devida (€ 2117,18), a quantia em falta (€ 106,78) foi aplicada inoportunamente, operação cuja ilegalidade foi reiteradamente assinalada junto do IGFSS, chamada de atenção, essa, que foi renovada através do ofício descrito, com o objetivo de evitar a repetição de tal prática.

## **Proc. Q-2823/15**

**Entidade visada:** Caixa Geral de Depósitos (CGD)

**Data:** 2017/11/17

**Assunto:** Assuntos financeiros. Banca. Débito direto. Dúvidas sobre legitimidade

**Sequência:** No final do ano aguardava resposta

A intervenção do Provedor de Justiça foi suscitada a propósito de reclamação a que a Caixa Geral de Depósitos (CGD) não dera provimento, na qual era alegada a irregularidade de débitos diretos efetuados pela Iberdrola, por falta de autorização para o efeito, documentando-se que as contas bancárias do condomínio interessado só poderiam ser movimentadas com assinatura conjunta do administrador residente (o queixoso) e da administradora externa (empresa contratada).

O assunto também havia sido exposto ao Banco de Portugal, junto do qual se apurou que concluíra e transmitira ao queixoso não ter sido detetada qualquer infração.

Contudo, o enquadramento jurídico dos factos documentados na queixa suscitava dúvidas quanto à bondade de tal conclusão, motivo pelo qual o Provedor de Justiça optou por também interpelar a CGD, remetendo-a para o disposto no Regime Jurídico dos Serviços de Pagamento e da Moeda Eletrónica <sup>(73)</sup>, destacando:

- O conceito de «operação de pagamento não autorizada», i.e., efetuada sem observância da forma acordada para lhe dar consentimento (artigo 65.º, n.º 3)<sup>(74)</sup>;

- Os direitos do utilizador resultantes de uma (mera) comunicação de tal facto (de uma operação de pagamento não autorizada), a saber,

- O direito a obter uma retificação, se tiver efetuado a comunicação num prazo máximo de 13 meses a contar da data do débito (artigo 69.º, n.º 1)<sup>(75)</sup>, e

---

(73) DL n.º 317/2009, de 30 de outubro e alterações subsequentes.

(74) «Artigo 65.º Consentimento e retirada do consentimento

(...) 3 - O consentimento deve ser dado na forma acordada entre o ordenante e o respetivo prestador do serviço de pagamento, sendo que, em caso de inobservância da forma acordada, se considera que a operação de pagamento não foi autorizada. (...)»

(75) «Artigo 69.º Comunicação de operações de pagamento não autorizadas ou incorretamente executadas e direito de retificação

1 - O utilizador do serviço de pagamento tem o direito de obter retificação, (...), se, após ter tomado conhecimento de uma operação de pagamento não autorizada ou incorretamente executada suscetível de originar uma reclamação, (...), comunicar o facto ao respetivo prestador do serviço de pagamento sem atraso injustificado e dentro de um prazo nunca superior a 13 meses a contar da data do débito. (...)»

- O direito a reembolso imediato, que enquanto não for concretizado faz acrescer o direito a juros moratórios desde a data em que o utilizador comunicou a irregularidade, à taxa legal acrescida de 10% (artigo 71.º, n.ºs 1 e 2)<sup>(76)</sup>;

- As sanções aplicáveis ao prestador do serviço de pagamento, a título de infrações especialmente graves, quer pela realização de operações de pagamento não autorizadas, quer pelo incumprimento do seu dever de reembolso (alíneas n) e p) do artigo 95.º)<sup>(77)</sup>.

Foram assinalados estes aspetos por se constatar que a CGD, em sede de resposta ao queixoso, invocara que não tinham sido exercidos os direitos de solicitar reembolsos, recusar cobranças ou inativar uma autorização de débito, enquadrando os factos no regime aplicável a operações autorizadas, mas incorretamente executadas.

Esta resposta não se afigurava adequada, porquanto os factos seriam enquadráveis no regime das operações não autorizadas (de todo), em cujos termos o utilizador não tem que solicitar a retificação ou o reembolso, bastando-lhe comunicar a irregularidade dentro de determinado prazo, para que o legislador lhe reconheça direta e imediatamente aqueles direitos.

Confrontada com esta argumentação, bem como com documentação reveladora de que o queixoso havia comunicado oportunamente que os débitos não teriam sido autorizados da forma acordada – i.e., mediante assinatura conjunta dos administradores do condomínio –, a CGD veio invocar que «não valida se a criação da autorização de débito direto, e posteriores cobranças, foi ou não autorizada pelo titular da conta», e que «o Condomínio [solicitou] (...) tão-somente a inativação da citada autorização, sem no entanto ter sido efetuado qualquer pedido de reembolso».

O Provedor de Justiça voltou a oficial a CGD, contrapondo que a questão relevante não se situava na validação, ou não, da criação da autorização de débito direto, mas sim nos efeitos que o RSP associa a uma operação irregular, consoante a situação factual corresponda a:

---

(76) «Artigo 71.º Responsabilidade do prestador do serviço de pagamento por operações de pagamento não autorizadas

1 - Sem prejuízo do disposto no artigo 69.º, em relação a uma operação de pagamento não autorizada, o prestador de serviços de pagamento do ordenante deve reembolsá-lo imediatamente do montante da operação de pagamento não autorizada e, se for caso disso, repor a conta de pagamento debitada na situação em que estaria se a operação de pagamento não autorizada não tivesse sido executada.

2 - Sempre que o ordenante não seja imediatamente reembolsado (...) nos termos do número anterior, são devidos juros moratórios, contados dia a dia desde a data em que o utilizador (...) haja negado ter autorizado a operação de pagamento executada, até à data do reembolso efetivo, calculados à taxa legal, (...), acrescida de 10 pontos percentuais, sem prejuízo do direito à indemnização suplementar a que haja lugar.»

(77) «Artigo 95.º Infrações especialmente graves

São puníveis com coima de € 10 000 a € 5 000 000 ou de € 4000 a € 2 000 000, consoante seja aplicada a ente coletivo ou a pessoa singular, as infrações adiante referidas:

(...) n) A realização de operações de pagamento não autorizadas pelo ordenante, por inexistência ou por retirada do seu consentimento para a execução das mesmas, em violação do disposto no artigo 65.º;

(...) p) O incumprimento das obrigações de reembolso e pagamento previstas no n.º 1 do artigo 71.º (...); (...).»

Uma autorização de pagamento mal executada (artigos 69.º, n.º 1, 73.º, n.º 1 e 74.º, n.ºs 1 e 2);

Uma operação de pagamento não autorizada (artigos 69.º, n.º 1 e 71.º, n.ºs 1 e 2).

Em ambos os casos o direito de retificação depende da comunicação do facto ao prestador do serviço de pagamento no prazo máximo de 13 meses a contar do débito (artigo 69.º, n.º 1).

Já quanto ao reembolso:

Nas autorizações incorretamente executadas, o direito a reembolso, desde que verificadas certas condições (artigo 73.º, n.º 1)<sup>(78)</sup>, depende de pedido, a apresentar no prazo de 8 semanas a contar da data do débito, podendo o prestador de serviços de pagamento reembolsar ou recusar (justificadamente), no prazo de 10 dias úteis (74.º, n.ºs 1 e 2)<sup>(79)</sup>;

Nas operações não autorizadas, o prestador de serviços de pagamento deve reembolsar imediatamente o montante da operação e, se for caso disso, repor a conta debitada na situação em que estaria se a operação não tivesse sido executada (71.º, n.º 1), sendo devidos juros moratórios, à taxa legal acrescida de 10%, desde a data em que o utilizador comunicou a irregularidade (71.º, n.º 2).

Tal dever imediato, do prestador de serviços de pagamento, enquadra-se, na sua esfera, em sede de responsabilidade (epígrafe do artigo 71.º), que, sem prejuízo de eventual indemnização, determina uma obrigação imperativa de reembolsar – sem que aqui disponha de 10 dias úteis para o efeito, ou para o recusar (até porque só se «recusa» um «pedido», inaplicável neste enquadramento).

No caso concreto, comunicada oportunamente a operação de pagamento não autorizada, os efeitos de tal comunicação extravasam o do direito de retificação (nas palavras da CGD, «a inativação da citada autorização»), implicando um dever de reembolso imediato (ou, então, diferido, com juros agravados), não dependente de qualquer pedido, ao contrário do invocado pela CGD.

A este propósito, a CGD limitou-se a comunicar «(...) nada mais [ter] (...) a acrescentar aos factos já transmitidos, em sede de reclamações anteriores sobre o mesmo assunto (...)».

---

(78) «Artigo 73.º Reembolso de operações de pagamento iniciadas pelo beneficiário ou através deste

1 - O ordenante tem direito ao reembolso (...) de uma operação de pagamento autorizada, (...), caso estejam reunidas as seguintes condições:

a) A autorização não especificar o montante exato da operação (...); e

b) O montante da operação de pagamento exceder o montante que o ordenante poderia razoavelmente esperar com base no seu perfil de despesas anterior (...). (...)»

(79) «Artigo 74.º Pedidos de reembolso de operações de pagamento iniciadas pelo beneficiário ou através deste

1 - O ordenante tem direito a apresentar o pedido de reembolso, referido no artigo 73.º, de uma operação de pagamento autorizada, (...), durante um prazo de oito semanas a contar da data em que os fundos tenham sido debitados.

2 - No prazo de 10 dias úteis a contar da data da receção de um pedido de reembolso, o prestador de serviços de pagamento reembolsa o montante integral da operação de pagamento, ou apresenta uma justificação para recusar o reembolso (...). »

Face ao teor desta resposta, o Provedor de Justiça voltou a oficiar a CGD, assinalando que não bastaria a remissão por esta efetuada, para os «factos já transmitidos», precisamente porque tal atuação factual, sob apreço, carecia de fundamentação, sem a qual não passaria de facto consumado, cuja mera descrição não poderia suprir a necessidade de assentar em fundamentos com correspondência legal.

Seguiu-se nova resposta da CGD, onde, nada aludindo à norma do reembolso imediato (artigo 71.º, n.º 1 e 2 do RSP), citou a referente ao direito de retificação (artigo 69.º, n.º 1 do RSP), a par de cláusula contratual<sup>(80)</sup> que faz depender o direito de reembolso da apresentação de pedido de retificação, desta, invocando que o queixoso não formulou «pedido de retificação».

O Provedor de Justiça oficiou novamente a CGD, formulando chamada de atenção, nos termos e pelos motivos que se seguem:

Os direitos em causa são distintos e autonomamente regulados, visando-se com o de retificação desativar a ordem inválida, e com o de reembolso repor os valores debitados. Em relação às operações não autorizadas, a respetiva comunicação oportuna, pelo utilizador, gera na sua esfera quer o direito de ver retificada a ordem inválida, quer o direito de ver reembolsado o montante indevidamente debitado.

Em sede contratual, a CGD impõe ao utilizador o ónus de formular um pedido sobre algo que, por lei, o utilizador já titula com uma mera comunicação do facto relevante (operação de pagamento não autorizada). Este requisito adicional, contratualmente enxertado, não se limita a dar execução, de forma complementar, ao disposto na lei, uma vez que, no limite e como verificado neste caso, subtrai ao utilizador direitos que legalmente já lhe assistem.

Se até então a CGD invocara a inexistência de «qualquer pedido de reembolso» – requisito inaplicável ao caso, próprio do regime das operações autorizadas mas incorretamente executadas (artigos 73.º e 74.º) –, afirmando que só havia sido solicitada a retificação («tão-somente a inativação da citada autorização»), agora a CGD invocava uma falta de «pedido de retificação», baseada numa cláusula contratual que, evidentemente, não deverá produzir efeitos *contra legem*.

Ou seja, se até então parecia que o problema se cingia ao caso concreto, em resultado de um incorreto enquadramento jurídico dos factos, agora a questão assumira contornos preocupantes, por corresponder a uma prática generalizada assente em violação da lei.

De acordo com a argumentação da CGD, «a mera comunicação (...) e mesmo a existência de uma operação de pagamento não autorizada não permite concluir, automaticamente, no sentido do utilizador (...) pretender necessariamente a reposição da(s)

---

(80) *Cláusula 24.ª, n.º 16*: «Apresentado o pedido de retificação, a Caixa deverá, se for caso disso, e sem atraso injustificado, reembolsar o titular do montante do débito não autorizado, não executado ou incorretamente executado e, se for o caso disso, repor a conta na situação em que a mesma estaria se não tivesse ocorrido o débito não autorizado ou a execução incorreta do débito».

quantia(s) debitada(s) (...), já que, em última análise, pode não ter tido nenhum prejuízo com a execução da operação de pagamento em causa (ainda que não autorizada); para efeitos de reposição da(s) quantia(s) debitada(s) é, assim, imprescindível a apresentação, pelo utilizador do serviço de pagamento, de um pedido de retificação».

Assinalou este órgão do Estado que a CGD não se pode substituir ao legislador, o qual claramente estabeleceu regimes distintos, ora dispensando ora prevendo a apresentação de pedido, consoante as diferentes realidades reguladas.

Se para as operações não autorizadas considerou suficiente a mera comunicação desse facto, já para as operações incorretamente executadas não deixou de prever a apresentação de pedido de reembolso, também estabelecendo um prazo específico para o efeito, de 8 semanas (artigo 74.º, n.º 1).

O legislador teve o cuidado de apenas estabelecer tal diferença de regime em matéria de reembolso, que não para efeitos de retificação – direito que em ambos os casos é acionado com a mera comunicação da irregularidade que esteja em causa, para que futuramente seja inativada (por não autorizada) ou corretamente executada (a autorizada).

Já a CGD, alienando-se da ratio e da letra da lei, decidiu estabelecer contratualmente um único regime em matéria de direito de reembolso, que condiciona ao inovador «pedido de retificação», quer se trate de operação autorizada ou não.

Relativamente a uma operação não autorizada, o legislador associa efeitos automáticos à sua comunicação por presumir que o utilizador que a efetue terá por vontade que seja promovida a sua inativação e a reintegração no valor debitado, tratando-se de débito integralmente inesperado (de todo não autorizado), com toda a probabilidade de constituir um prejuízo na esfera do utilizador.

Diferentemente, uma operação incorretamente executada não deixa de ter por base uma autorização prévia, que, embora concretizada além ou aquém do seu conteúdo, pressupõe uma relação jurídica com a entidade beneficiária e, assim, uma conta corrente em cujo âmbito poderão ser operadas compensações e/ou acertos. Nesta situação, tem-se como mais provável a mitigação de danos e, assim, a pertinência da manifestação de vontade do utilizador, caso pretenda um reembolso, sem prejuízo de titular, logo com a comunicação da irregularidade, um direito à retificação (dos termos exatos da autorização de débito).

A CGD também alegou que, «(...) podendo estar-se, em tese, perante uma operação de pagamento não autorizada, não deixa de ser dificilmente compreensível que só quase 1 (um) ano depois do (...) [queixoso] nos ter dirigido a primeira comunicação sobre este tema, o Condomínio haja solicitado a inativação da autorização de débito (...) única interação que há com o Condomínio, devidamente representado (...) a que a Caixa deu seguimento em conformidade, não tendo o Condomínio, em momento algum, apresentado pedido de retificação nos termos previstos (...) [pelo que] não poderá ser assacada nenhuma responsabilidade à CGD».

A este propósito, e com relevância geral, o Provedor de Justiça sublinhou:

A distinção que a CGD faz quanto ao que não é de diferenciar, i.e., a retificação, numa operação de pagamento não autorizada, consistirá precisamente na inativação da ordem inválida subjacente;

A promiscuidade de regimes contratualmente introduzida ao arrepio da legalidade, uma vez que, numa operação de pagamento não autorizada, o direito ao reembolso, resultante da responsabilidade assacável à CGD, não depende de qualquer tipo de pedido mas sim da mera comunicação do facto irregular em causa.

Já quanto ao alegado «abuso de direito», no caso concreto, o Provedor de Justiça manifestou o seu desagrado por, com tal alegação, a CGD revelar que não atentara, até então, nos factos que consubstanciavam a realidade sob análise, prévia e profusamente descrita e documentada. Na reclamação que deu entrada na CGD, o queixoso questionava a regularidade de débitos diretos porque, à sua revelia, a ordem controvertida foi subscrita pela outra administradora do condomínio.

Em conclusão, para além de confundir direitos que são distintos (retificação e reembolso), a CGD, em sede contratual, estipula um requisito adicional para a efetivação de direitos que os utilizadores já titulam por força da lei quando comunicam uma operação de pagamento não autorizada, enquadramento que o legislador bem distingue, em termos de regime (*/ratio*), das operações incorretamente executadas. Atendendo à postura da CGD, de assumido e claro atropelo da lei no caso, resultante de prática geral, não pôde o Provedor de Justiça deixar de manifestar a sua preocupação, através desta chamada de atenção.

## *2.2. Tomadas de posição de não provimento da queixa*

**Proc. Q-6269/14**

**Entidade visada:** CIF - Clube Internacional de Férias, SA

**Data:** 2017/02/09

**Assunto:** Assuntos económicos. Cláusulas contratuais gerais. Direito de habitação turística

Foi solicitada a intervenção do Provedor de Justiça para que, ao abrigo da alínea c), do n.º 1, do artigo 26.º, do Regime das Cláusulas Contratuais Gerais (RCCG)<sup>(81)</sup>, requeresse ao Ministério Público a instauração de uma ação destinada a obter a condenação da CIF - Clube Internacional de Férias, SA (CIF) na abstenção do uso ou da recomendação de cláusula contratual geral (CCG) tida por proibida, ao abrigo do mesmo regime.

---

(81) Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro, e alterações subsequentes.

Reportava-se o pedido, por um lado, ao teor da CCG 1.2., segundo a qual o contrato teria «duração vitalícia a partir da data da sua assinatura», e, por outro lado, ao facto de nada ser dito «quanto à possibilidade efetiva dos subscritores (...) colocar(em) termo ao referido contrato».

No entendimento dos autores da queixa, tratar-se-ia de CCG «manifestamente abusiva e proibida por lei», face ao previsto nos artigos 18.º, alínea j) – a aplicável às relações com consumidores finais por força do artigo 20.º – e 22.º, n.º 1, alínea a), do RCCG<sup>(82)</sup>.

À contratação em causa era aplicável o Regime Jurídico da Habitação Periódica (RJHP)<sup>(83)</sup>, que regula os direitos reais de habitação periódica e os direitos obrigacionais de habitação turística.

De facto, em 1999, o legislador introduziu alterações<sup>(84)</sup> que tornaram inequívoca a submissão dos contratos referentes a clubes e cartões de férias (como o do caso, Cartão *Interpass Double Gold*) ao regime aplicável aos direitos de habitação turística.

Na redação vigente<sup>(85)</sup> do artigo 45.º, do RJHP (cf. alínea b), do n.º 2)

«Os direitos de habitação turística (...) incluem (...) os direitos obrigacionais constituídos ao abrigo de: (...) Contratos de aquisição de produtos de férias de longa duração, entendendo-se estes como os contratos de duração superior a um ano, mediante os quais o consumidor adquire, a título oneroso, o direito a beneficiar de descontos ou outras vantagens a nível de alojamento, por si só ou em combinação com serviços de viagens ou outros, nomeadamente contratos referentes a cartões e clubes de férias, cartões turísticos ou outros de natureza semelhante».

Já nos termos do artigo 47.º do RJHP

«Os direitos de habitação turística são, na falta de indicação em contrário, perpétuos, podendo ser fixado um limite de duração não inferior a um ano, a contar da data da sua constituição ou da data da abertura ao público do empreendimento turístico quando o empreendimento estiver ainda em construção».

---

(82) «Artigo 18.º - Cláusulas absolutamente proibidas

São em absoluto proibidas, designadamente, as cláusulas contratuais gerais que:

(83) (...) j) Estabeleçam obrigações duradouras perpétuas ou cujo tempo de vigência dependa apenas da vontade de quem as disponibiliza; (...)».

«Artigo 22.º - Cláusulas relativamente proibidas

1 - São proibidas, consoante o quadro negocial padronizado, designadamente, as cláusulas contratuais gerais que:

a) Prevejam prazos excessivos para a vigência do contrato ou para a sua denúncia; (...)».

DL n.º 275/93, de 5 de agosto, cuja versão consolidada poderá ser consultada em [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=648&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=648&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&).

(84) Através do DL n.º 180/99, de 22 de maio, o qual aditou um n.º 2 ao artigo 45.º, prevendo que «Os direitos de habitação turística (...) incluem, nomeadamente, os direitos obrigacionais constituídos no âmbito de contratos referentes a cartões e clubes de férias, cartões turísticos ou outros de natureza semelhante».

(85) Com a alteração introduzida pelo DL n.º 37/2011, de 10 de março.

Trata-se, portanto, de um direito, supletivamente perpétuo, o que não se confunde com «obrigações duradouras perpétuas ou cujo tempo de vigência dependa, apenas, da vontade de quem as predisponha», podendo o contrato remeter-se ao silêncio, ou reproduzir a perpetuidade que resultaria do regime legal supletivo.

Ora, no clausulado sob análise, até figurava indicação contrária à perpetuidade, na medida em que nele se estabelecia uma duração vitalícia, que não supera a da longevidade do seu titular originário, ou seja, não se transmite aos seus sucessores.

A aplicar-se, a proibição prevista no artigo 18.º, alínea j), do RCCG, respeitaria, assim, às obrigações associadas a um direito perpétuo, obrigações, essas, cuja duração acompanharia a da titularidade do direito que o legislador visa proteger.

Contudo, em relação às obrigações em causa não se colocava tal problema, não só porque vitalícias, mas também porque não se estaria perante um monopólio do predisponente quanto ao tempo por que vigorariam na esfera do consumidor.

Isto pelo facto de o RJHP, desde 2011<sup>(86)</sup>, prever que «A partir do pagamento da segunda prestação [anual], o titular tem o direito de resolver o contrato sem sofrer qualquer sanção, desde que informe o profissional no prazo de 14 dias seguidos a contar da receção do pedido de pagamento de cada prestação».

Esta forma de resolução equivale a uma denúncia, em plena vigência e execução contratual, que não se confunde com o direito de livre resolução, a exercer num prazo inicial - atualmente, de 14 dias -, e equivalente a um direito a retratação (arrependimento) do consumidor.

Esta distinção é relevante para o esclarecimento de aspeto também assinalado na queixa, segundo a qual o clausulado seria «omisso, quanto à possibilidade efetiva dos subscritores (...) colocar[em] termo ao referido contrato».

O artigo 49.º do RJHP prevê o direito de livre resolução, e manda aplicar os termos que no direito real de habitação periódica se lhe aplicam (cf. artigo 16.º), que por sua vez remetem para a imposição de que, em sede pré-contratual, tal direito seja informado ao consumidor em suporte duradouro (cf. artigo 11.º).

Ou seja, o legislador apenas impõe um dever de informação, expressa, deste direito, distinto do referente à denúncia, cuja aplicabilidade também não deixa de ter lugar, ao abrigo do regime aplicável.

Dito de outro modo, estivessem ou não presentes no clausulado, estes direitos sempre resultariam da aplicação do RJHP, mas, relativamente ao direito de livre resolução inicial, o legislador impõe um dever de informação ao consumidor.

Nesta matéria, alheia ao RCCG, também não se vislumbrou qualquer irregularidade, uma vez que no contrato constava, de forma expressa e até com citação da norma

---

(86) Cf. Artigo 50.º-A, referente ao pagamento escalonado do preço dos direitos, em prestações anuais.

pertinente, a informação relativa ao direito de livre resolução inicial, na certeza, porém, de que se trataria de questão afeta à ASAE, entidade de fiscalização do RJHP.

Por fim, e com base no que se disse, também se perceberá que não se estava perante CCG com previsão de «prazos excessivos para a vigência do contrato ou para a sua denúncia».

Uma coisa é o direito de habitação turística, outra coisa é o contrato que o convençione a par das obrigações associadas (designadamente, de pagamento).

O legislador estabelece para o contrato uma longa duração, fixando-lhe uma durabilidade mínima de um ano, e admite que o direito de habitação turística aí convençionado possa atingir a perpetuidade, se as partes se pautarem pelo silêncio ou não estabelecerem algo em contrário.

No caso, a CCG estabelecia uma duração vitalícia, superior a um ano e inferior à que fosse perpétua, i.e., situando-se na margem temporal legalmente imposta/admitida.

Na hipótese de se configurar como perpétuo (ou, como no caso, vitalício), o direito de habitação turística manterá tal duração até que o respetivo titular altere e assim manifeste a sua vontade, pondo termo a um contrato cuja duração máxima poderá, como se viu, corresponder a dois anos (cf. n.º 5 do artigo 50.º-A do RJHP, acima citado).

Querendo, o titular do direito poderá ver assegurada a respetiva perpetuidade enquanto estiver disposto a assumir as obrigações, contratuais, que lhe são inerentes (no caso, vitalícias), sem prejuízo da possibilidade de alterar este estado de coisas a partir da segunda anuidade, através da denúncia do contrato, nos termos legalmente estabelecidos.

Ou seja, independentemente de qual seja a vontade do predisponente, o legislador coloca na exclusiva disponibilidade do consumidor, seja a manutenção de uma eventual perpetuidade do seu direito de habitação turística, seja a cessação do contrato que o suporta, por não mais pretender suportar os respetivos encargos, para o que poderá operar uma denúncia sem qualquer sanção, desde que decorridos pelo menos dois anos.

No clausulado analisado, a vigência do contrato obedeceria à duração vitalícia do direito de habitação turística, e ao mesmo clausulado aplicar-se-ia o RJHP, em cujos termos também assistia ao consumidor o direito de denunciar o contrato, logo a partir do pagamento da segunda prestação anual.

Não havendo, assim, motivo para a intervenção reclamada, foi determinado o arquivamento do procedimento, com comunicação das conclusões aos queixosos, também informados do direito, que sempre lhes assistiria, de, junto do MP e de forma fundamentada, requerem a instauração da ação inibitória.



**Proc. Q-5884/17**

**Entidade visada:** Banco de Portugal

**Data:** 2017/10/19

**Assunto:** Assuntos financeiros. Banca. Cópia do cartão de cidadão

Na queixa dirigida ao Provedor de Justiça por um cliente de uma instituição financeira, contestou-se a exigência de entrega de fotocópia do cartão do cidadão para efeitos de instrução de um pedido de concessão de crédito, posição que havia também sido ratificada pelo Banco de Portugal quando, na qualidade de entidade de supervisão, fora chamado a pronunciar-se sobre uma reclamação que lhe foi dirigida por esse cliente.

Analisada a questão, concluiu-se pela falta de fundamento da queixa, tendo o queixoso sido elucidado acerca dos fundamentos desta tomada de posição, nos seguintes termos:

É certo que, segundo o disposto no artigo 5.º, n.º 2 da Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro<sup>(87)</sup>, «É (...) interdita a reprodução do cartão de cidadão em fotocópia ou qualquer outro meio sem consentimento do titular, salvo nos casos expressamente previstos na lei ou mediante decisão de autoridade judiciária».

Contudo, crê-se que a ressalva constante da parte final desse preceito significa que aquela proibição genérica poderá ceder, passando, por isso, a ser admissível a exigência de reprodução do documento de identificação para a prática de determinados atos para os quais a lei prescreva essa obrigatoriedade.

Ora, no que diz respeito à prática bancária, essa obrigatoriedade decorria, até há pouco tempo, desde logo, do Aviso do Banco de Portugal n.º 5/2013<sup>(88)</sup>, que veio «(...) regular as condições, mecanismos e procedimentos necessários ao efetivo cumprimento dos deveres preventivos do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo previstos no Capítulo II da lei, no âmbito da prestação de serviços financeiros sujeitos à supervisão do Banco de Portugal (...)».

Logo no artigo 9.º, n.º 1, alínea a), desse diploma, estabeleceu-se o dever de identificação dos clientes sempre que se firme qualquer relação de negócio - conceito que abrange várias outras operações para além da abertura de contas de depósito - mais se acrescentando, no artigo 10.º, n.º 2, do mesmo Aviso, que «As instituições financeiras devem, em qualquer circunstância, conservar em arquivo elementos que evidenciem inequivocamente que procederam à comprovação da veracidade dos elementos identificativos, em conformidade com o previsto neste Aviso».

Como claramente resulta do texto desse Aviso, o mesmo limita-se a concretizar as disposições que já emanavam da Lei n.º 25/2008, de 5 de junho<sup>(89)</sup>, a qual estabeleceu medi-

---

(87) Na redação dada pela Lei n.º 32/2017, de 1 de junho.

(88) Alterado pelo Aviso n.º 3/2017, de 20 de junho.

(89) Última redação dada pela Lei n.º 118/2015, de 31 de agosto.

das de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e ao financiamento do terrorismo, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2005/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro, e a Diretiva n.º 2006/70/CE, da Comissão, de 1 de agosto, relativas à prevenção da utilização do sistema financeiro e das atividades e profissões especialmente designadas para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo.

Ora, através da alínea a), do n.º 1, do artigo 39.º, da Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, o legislador atribuiu ao Banco de Portugal a competência para regulamentar os deveres de informação e de esclarecimento constantes desse diploma.

Simultaneamente decorria, de forma inequívoca, do artigo 7.º, n.ºs 1 e 3 da Lei n.º 25/2008, que as entidades sujeitas deveriam exigir e verificar a identidade dos seus clientes através da apresentação de documento original válido com fotografia, do qual constasse o nome completo, a data de nascimento e a nacionalidade.

Foi também previsto no artigo 14.º do mesmo diploma o dever de conservação das «(...) cópias ou referências aos documentos comprovativos do cumprimento do dever de identificação e de diligência (...) por um período de sete anos após o momento em que a identificação se processou ou, no caso das relações de negócio, após o termo das mesmas (...) e que «os originais, cópias, referências ou quaisquer suportes duradouros, com idêntica força probatória, dos documentos comprovativos e dos registos das operações devem ser sempre conservados, de molde a permitir a reconstituição da operação, durante um período de sete anos a contar da sua execução, ainda que, no caso de se inserir numa relação de negócio, esta última já tenha terminado».

Entretanto, recentemente, aqueles dois diplomas (Aviso n.º 5/2013 e Lei n.º 25/2008) foram objeto de algumas alterações que tiveram como assumido propósito «(...) permitir às instituições financeiras optar pelos procedimentos de comprovação dos elementos identificativos que melhor se adequem à sua realidade operativa e às soluções tecnológicas hoje existentes, desde que permitam assegurar a integral observância dos requisitos legais e regulamentares em vigor, sem perda de qualidade do processo identificativo».

Assim, o artigo 14.º, n.º 2, do Aviso n.º 5/2013, passou a dispor, por via da alteração introduzida pelo Aviso n.º 3/2017, que

«a comprovação documental dos elementos referidos nas subalíneas i) a v) das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 17.º só pode ser efetuada mediante originais, em suporte físico ou eletrónico, ou cópia certificada dos mesmos, ou ainda mediante o acesso à respetiva informação eletrónica com valor equivalente, designadamente através:

- a) Da utilização eletrónica do Cartão de Cidadão, do recurso a plataforma de interoperabilidade entre sistemas de informação da Administração Pública ou a dispositivos que confirmam certificação qualificada ou um idêntico grau de segurança;
- b) Da recolha e verificação dos dados eletrónicos junto das entidades competentes responsáveis pela sua gestão.»

Do mesmo modo, ao artigo 18.º, n.º 5, do mesmo Aviso foi dada a seguinte redação:

«5 - Nos casos de abertura de contas com recurso a meios de comunicação à distância, a comprovação dos elementos identificativos referidos no artigo anterior deve ser efetuada através de um dos seguintes meios:

- a) Disponibilização à instituição de crédito de cópia certificada da documentação comprovativa exigida;
- b) Acesso, por parte da instituição de crédito, aos documentos em versão eletrónica com valor equivalente, designadamente fazendo uso do serviço de Fornecedor de Autenticação do Cartão de Cidadão ou através da Chave Móvel Digital disponibilizados pelo Estado Português;
- c) Outros procedimentos de comprovação que ofereçam graus de segurança idênticos aos referidos nas alíneas anteriores, nos termos a definir por Instrução do Banco de Portugal.<sup>(90)</sup>»

Por sua vez, também a Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, foi recentemente revogada pela Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto (que entrou em vigor em 18 de setembro de 2017), mas continua a postular-se como um dos deveres basilares a que estão sujeitas as instituições de crédito, de pagamento e as sociedades financeiras (entre outras), em quaisquer relações de negócios, o dever de identificação dos respetivos clientes, como mecanismo essencial no combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

Sob a epígrafe «Meios comprovativos dos elementos identificativos», estabeleceu-se no artigo 25.º desse novo diploma que:

«1 — Para efeitos da verificação da identificação das pessoas singulares, as entidades obrigadas exigem sempre a apresentação de documentos de identificação válidos, dos quais constem os elementos identificativos previstos nas subalíneas i) a vi) da alínea a) do n.º 1 do artigo anterior.

2 — A comprovação dos dados referidos no número anterior é efetuada pelos seguintes meios, sempre que os clientes e os respetivos representantes disponham dos elementos necessários para o efeito e manifestem à entidade obrigada a intenção de recorrer aos mesmos:

- a) Através da utilização eletrónica do cartão de cidadão com recurso à plataforma de interoperabilidade da administração pública, após autorização do titular dos documentos ou do respetivo representante;
- b) Através de Chave Móvel Digital;
- c) Com recurso a plataformas de interoperabilidade entre sistemas de informação emitidos por serviços públicos, nos termos do Regulamento (UE) 910/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de julho de 2014.

3 — Para efeitos do disposto no número anterior, as entidades obrigadas disponibilizam os meios e serviços tecnológicos necessários.

---

(90) Trata-se da Instrução n.º 9/2017 do Banco de Portugal que, essencialmente, estabeleceu a videoconferência como meio alternativo de comprovação dos elementos identificativos.

4 — Fora dos casos previstos no n.º 2, a comprovação dos documentos referidos no n.º 1 é efetuada mediante:

- a) Reprodução do original dos documentos de identificação, em suporte físico ou eletrónico;
- b) Cópia certificada dos mesmos;
- c) O acesso à respetiva informação eletrónica com valor equivalente, designadamente através:
  - i) Do recurso a dispositivos que confirmam certificação qualificada, nos termos a definir por regulamentação;
  - ii) Da recolha e verificação dos dados eletrónicos junto das entidades competentes responsáveis pela sua gestão.»

Desta nova legislação se infere que as instituições de crédito continuam não só autorizadas, como mesmo obrigadas, em determinados casos, nomeadamente quando não se afigurem viáveis quaisquer outras alternativas possíveis de comprovação dos elementos identificativos, a proceder à reprodução do original dos documentos de identificação, em suporte físico ou eletrónico.

Como decorre ainda do artigo 84.º, alínea b), dessa nova Lei, o Banco de Portugal permanece como entidade de supervisão, nomeadamente para efeitos de verificação do cumprimento, pelas entidades financeiras, dos deveres e obrigações aí previstos, entre os quais, o dever de identificação.



### **Proc. Q-6780/16**

**Entidade visada:** Autoridade Tributária e Aduaneira

**Data:** 2017/06/21

**Assunto:** Fiscalidade. Dupla tributação internacional. Crédito de imposto

A queixosa solicitava a restituição do IRS liquidado pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) relativamente ao ano de 2015, alegando tratar-se de uma situação de dupla tributação gerada pela circunstância de ter auferido rendimentos em Portugal e na Noruega, país onde passara a residir e trabalhar a partir de agosto daquele ano.

Importava, pois, analisar o problema à luz da Convenção Entre a República Portuguesa e o Reino da Noruega para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento<sup>(91)</sup>.

Nos termos do artigo 1.º da aludida Convenção, a mesma aplica-se a residentes de um ou de ambos os Estados-Membros. Muito embora a queixosa informasse que passara a

---

(91) <http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/0586D13A-3C8A-4FE8-B35F-54BC77BF8E4/0/noruega.pdf>

residir na Noruega a partir de agosto de 2015, constatou-se que no ano de 2015 ainda tinha residência fiscal em Portugal, uma vez que só alterara a morada que constava do cadastro fiscal português em abril de 2016. Assim sendo, os rendimentos auferidos no ano em causa haviam sido coletados de acordo com o regime de tributação vigente em Portugal, nos termos do disposto no artigo 13.º, n.º 1, do Código do IRS.

Determina esta norma que «*ficam sujeitos a IRS as pessoas singulares que residam em território português*». Por seu turno, a regra constante do artigo 15.º daquele Código dispõe que sendo as pessoas residentes em território português, o IRS incide sobre a totalidade dos rendimentos, «*incluindo os obtidos fora desse território*».

Uma vez que a legislação interna norueguesa determina que são tributáveis no Estado da fonte (Noruega) os rendimentos auferidos naquele país, não havendo, desta forma, uma competência exclusiva de qualquer dos dois Estados na tributação desses rendimentos - podendo os dois países tributar o mesmo rendimento, portanto -, a dupla tributação internacional é, nos termos daquela Convenção, *evitada* por recurso ao denominado «crédito de imposto», em conformidade com o disposto na alínea a), do n.º 1, do artigo 23.º, da mesma Convenção.

Vale isto por dizer que, após apurada a coleta de IRS por aplicação da respetiva taxa ao rendimento total englobado (os rendimentos auferidos em Portugal e os rendimentos auferidos na Noruega), foi deduzido, nos termos do artigo 81.º do Código do IRS, o imposto pago na Noruega (o qual a queixosa havia declarado – e bem – no Anexo J entregue com a sua declaração Modelo 3 de IRS do ano em causa).

Estabelece a aludida norma da Convenção que «quando um residente de Portugal obtiver rendimentos que, de acordo com o disposto nesta Convenção, *possam ser tributados no Reino da Noruega, Portugal deduzirá do imposto sobre os rendimentos desse residente uma importância igual ao imposto sobre o rendimento pago no Reino da Noruega (...)*», o que poderia querer dizer, a ficar a norma por aqui, que ao imposto a pagar em Portugal deveriam ser deduzidos os € 1327,13 de imposto que a queixosa havia pago na Noruega, do que resultaria até imposto a devolver em Portugal.

Acrescenta, no entanto, aquela mesma disposição que «*A importância deduzida não poderá, contudo, exceder a fração do imposto sobre o rendimento, calculado antes da dedução, correspondente aos rendimentos que podem ser tributados na Noruega*» – adotando-se assim o denominado método de imputação ordinária, que significa que o desconto no imposto a pagar em Portugal só é outorgado até ao limite do mais baixo dos impostos em concurso (no caso o português, segundo simulações efetuadas), sendo que a razão deste limite é a de que os Tesouros nacionais admitem anular o seu próprio imposto mas não apreciam reembolsar os contribuintes de impostos pagos a Estados estrangeiros<sup>(92)</sup>.

---

(92) Nesse sentido Alberto Xavier, *Direito tributário internacional*, Almedina, 2.ª edição atualizada, 2017

Este método de imputação é efetivamente um dos aceites pelo ordenamento jurídico português - resulta da alínea b), do n.º 1, do artigo 81.º,<sup>(93)</sup> do Código do IRS -, e justifica por que motivo a queixosa pagou € 1317,13 de imposto na Noruega e a dedução relativa à dupla tributação internacional se limitou apenas a € 400,67, que seria o imposto devido em Portugal para o mesmo rendimento global e respetivas deduções, em que se incluíam, no caso em apreço, despesas gerais, de saúde e relativas a habitação.

Assim, comunicou-se à queixosa que agira corretamente ao declarar os rendimentos auferidos na Noruega, no Anexo J à Declaração Modelo 3 de IRS (a cuja entrega estava obrigada, uma vez que ainda era considerada residente em Portugal), mencionando simultaneamente o imposto pago na Noruega, no campo próprio ali existente para o efeito, de modo a que lhe fosse deduzido – como foi - o crédito de imposto a que teria direito.

### **3. Direitos sociais**

#### **3.1. Tomadas de posição favoráveis aos queixosos**

##### **a) Sugestões**

##### **Proc. Q-3651/17**

**Entidade visada:** Secretária de Estado da Segurança Social

**Data:** 2017/08/04

**Assunto:** Regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de velhice na sequência de desemprego de longa duração:

I. Regime de proteção no desemprego dos trabalhadores que exercem funções públicas abrangidos pelo regime de proteção social convergente (RPSC).

II. Situação particular dos trabalhadores docentes abrangidos pelo RPSC:

##### **a) Docentes contratados do ensino público;**

---

(93) «Artigo 81.º, n.º 1 - Os titulares de rendimentos das diferentes categorias obtidos no estrangeiro têm direito a um crédito de imposto por dupla tributação jurídica internacional, dedutível até à concorrência da parte da coleta proporcional a esses rendimentos líquidos, considerados nos termos do n.º 6 do artigo 22.º, que corresponde à menor das seguintes importâncias: (Redação da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro)

a) Imposto sobre o rendimento pago no estrangeiro;

b) Fração da coleta do IRS, calculada antes da dedução, correspondente aos rendimentos que no país em causa possam ser tributados, líquidos das deduções específicas previstas neste Código. (Redação dada pela Lei 39-A/2005, de 29 de Julho)

2 - Quando existir convenção para eliminar a dupla tributação celebrada por Portugal, a dedução a efetuar nos termos do número anterior não pode ultrapassar o imposto pago no estrangeiro nos termos previstos pela convenção.»

b) Docentes dos estabelecimentos de ensino superior, particular ou cooperativo, abrangidos pelo regime misto constante do Decreto-Lei n.º 327/85, de 8 de agosto; e dos estabelecimentos do ensino não superior, particular e cooperativo, abrangidos pelo regime misto constante do Decreto-Lei n.º 321/88, de 22 de setembro

**Sequência:** O Gabinete da Secretária de Estado da Segurança Social informou que «todas as questões estão a ser tratadas de forma integrada em articulação com o Ministério da Educação, esperando-se a sua resolução para breve»

O Provedor de Justiça recebeu várias queixas que evidenciam a situação de desigualdade em que se encontram os trabalhadores em funções públicas abrangidos pelo regime de proteção social convergente (RPSC), os docentes contratados do ensino público e os docentes dos estabelecimentos de ensino superior, particular e cooperativo, assim como do ensino não superior particular e cooperativo, também abrangidos pelo RPSC, a quem foi reconhecido o direito à proteção social no desemprego e a quem, findo o período de desemprego subsidiado, não é permitido aceder a qualquer regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de aposentação por velhice e, nomeadamente, à aposentação antecipada prevista no artigo 37.º-A do Estatuto da Aposentação.

Apreciadas as várias situações apresentadas e as especificidades de regime aplicável a cada grupo de queixosos, o Provedor de Justiça entendeu solicitar à Secretária de Estado da Segurança Social a adoção das medidas legislativas adequadas à resolução dos problemas suscitados, em obediência aos princípios da igualdade, da equidade social, da unidade, do primado da responsabilidade pública e da convergência de regimes, ínsitos na Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, de modo a acautelar os direitos e interesses legítimos dos interessados, tendo concluído e sugerido nomeadamente o seguinte:

a) A Lei 4/2009, de 29 de janeiro, que criou o RPSC, só parcialmente entrou em vigor, aguardando-se ainda a regulamentação imposta pelo respetivo artigo 29.º relativamente às eventualidades previstas no artigo 13.º.

b) Presentemente, apenas a proteção na eventualidade parentalidade (maternidade, paternidade e adoção) está regulamentada em convergência com o regime geral de segurança social (RGSS).

c) Os trabalhadores em funções públicas abrangidos pelo RPSC, a quem foi reconhecido o direito à proteção social no desemprego, encontram-se, findo o período de desemprego subsidiado, numa situação de manifesta desigualdade, uma vez que não lhes é permitido aceder a qualquer regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de aposentação por velhice.

d) Assim, importa dar cumprimento urgente ao imperativo legal de regulamentar as eventualidades previstas no artigo 13.º daquele diploma, em particular a eventualidade desemprego, tendo em consideração o disposto nos artigos 19.º, 29.º, 31.º e 32.º, n.º 2, sugerindo-se nomeadamente o seguinte:

i) Por um lado, que seja clarificado por lei o sentido do conceito de subscritor da CGA, em termos atualistas e conformes com as normas já em vigor do RPSC, por forma a ser considerado como tempo de subscritor todo o tempo que a lei reconhece como equivalente à entrada de contribuições para a CGA (artigo 19.º), permitindo-se, deste modo, o acesso ao regime da pensão antecipada, findo o período de desemprego subsidiado, ao abrigo do disposto no artigo 37.º-A do Estatuto da Aposentação.

ii) Por outro lado – e dando mais um passo no aprofundamento da convergência do RPSC com o RGSS – que seja estabelecido um regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de aposentação, na sequência de desemprego de longa duração, em termos similares aos que constam do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, e demais legislação complementar, que regula o regime da reparação na eventualidade desemprego dos trabalhadores por conta de outrem do RGSS.

e) Relativamente à situação dos docentes contratados do ensino público abrangidos pelo RPSC, cuja proteção no desemprego é ainda hoje assegurada pelo Decreto-Lei n.º 67/2000, de 26 de abril, verifica-se que, findo o período de desemprego subsidiado, ficam também eles numa situação de manifesta desigualdade, porquanto não lhes é igualmente permitido aceder a qualquer regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de aposentação por velhice, contrariamente ao que se verifica com a generalidade dos trabalhadores por conta de outrem, abrangidos pelo RGSS, e dos trabalhadores em funções públicas no ativo, abrangidos pelo RPSC.

f) Desde a data da entrada em vigor dos artigos 9.º e 10.º da Lei n.º 11/2008, de 20 de fevereiro, que parece ter deixado de existir fundamento para a subsistência de um regime diferenciado de proteção no desemprego dos docentes contratados do ensino público relativamente ao da generalidade dos trabalhadores em funções públicas, pelo que se sugere que seja ponderada, no âmbito da regulamentação da eventualidade desemprego prevista nos artigos 13.º e 29.º da Lei 4/2009, de 29 de janeiro, a eventual harmonização da legislação aplicável a uns e a outros.

g) Os docentes dos estabelecimentos de ensino superior, particular e cooperativo, bem assim como os do ensino não superior particular e cooperativo, também abrangidos pelo RPSC, estão sujeitos a um regime misto de proteção social, consagrado nos Decretos-Lei n.º 327/85, de 8 de agosto, e n.º 321/88, de 22 de setembro, bem assim como na legislação complementar, que não lhes assegura igualmente a possibilidade de aceder a qualquer regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de velhice.

h) Acresce que o regime que lhes é aplicável, muito embora confira a possibilidade de verem contado o período de desemprego subsidiado como tempo de serviço para efeitos de aposentação, não os desobriga do pagamento das correspondentes quotas, ao contrário do que sucede com todos os demais trabalhadores na situação desemprego – quer sejam os trabalhadores abrangidos pelo RGSS, quer sejam os trabalhadores em funções públicas abrangidos pelo RPSC, quer sejam ainda os docentes contratados do ensino

público também abrangidos pelo RPSC – aos quais é reconhecido durante os períodos em causa a equivalência à entrada de quotizações e contribuições.

i) Neste sentido, urge igualmente adotar uma medida legislativa que permita solucionar as questões evidenciadas nas alíneas g) e h) que há muito tempo afetam os docentes do ensino particular e cooperativo e os colocam também numa situação de manifesta desigualdade face à proteção social que, neste domínio, é assegurada à generalidade dos trabalhadores por conta de outrem, abrangidos pelo RGSS, e dos trabalhadores em funções públicas no ativo, abrangidos pelo RPSC.

O assunto veio a ser objeto de apreciação em reuniões realizadas com a Senhora Secretária de Estado da Segurança Social e com o respetivo Gabinete, em 15 de setembro e 23 de novembro de 2017, respetivamente.

Entretanto, o Provedor de Justiça foi informado de que «todas as questões estão a ser tratadas de forma integrada em articulação com o Ministério da Educação, esperando-se a sua resolução para breve».



**Proc. Q-3558/16**

**Entidade visada:** Secretária de Estado da Segurança Social

**Data:** 2017/02/07

**Assunto:** Regime legal de proteção na parentalidade. Subsídio parental nas licenças de gozo obrigatório

**Sequência:** Aguarda resposta definitiva

O Provedor de Justiça recebeu uma queixa de um cidadão que, tendo gozado a licença parental obrigatória a que se refere o artigo 43.º do Código do Trabalho, se viu impossibilitado de aceder ao correspondente subsídio parental inicial exclusivo do pai (a pagar pela Segurança Social) por não reunir o prazo de garantia legalmente exigido para o efeito.

O problema prende-se com o facto de a licença parental em causa, embora de gozo obrigatório, só ser subsidiada pela Segurança Social no caso de o trabalhador ter, à data do facto determinante da prestação, seis meses civis, seguidos ou interpolados, de registos de remunerações da Segurança Social (prazo de garantia).

No caso concreto, o pai trabalhador viu-se obrigado a gozar a licença parental de 15 dias úteis, mas não pôde aceder ao correspondente subsídio porque, estando a trabalhar há pouco tempo, não preenchia o referido prazo de garantia.

Importa ter em conta que a licença de gozo obrigatório determina, a par das demais licenças de proteção na parentalidade, a perda de remuneração, não havendo por parte da

entidade empregadora a obrigação de pagar aos seus trabalhadores os dias em que estes estejam ausentes do trabalho por motivo de gozo dessas licenças.

Consequentemente, embora se tenha visto obrigado por força do n.º 1 do artigo 43.º do Código de Trabalho, a gozar a licença parental de 15 dias úteis, o interessado não recebeu qualquer remuneração da sua entidade empregadora, nem pôde aceder ao correspondente subsídio da Segurança Social, tendo ficado sem direito a qualquer remuneração durante o tempo em que gozou a licença e permanecido, durante esse alargado período, numa situação de total desproteção social.

Analisado o assunto, concluiu o Provedor de Justiça que a situação descrita, para além de injusta, contraria não só o espírito do regime legal de proteção social na parentalidade, como contende com o princípio constitucional de proteção da maternidade e paternidade enquanto valores sociais eminentes, ínsito no artigo 68.º da Constituição da República Portuguesa.

O legislador, ao estabelecer as licenças de gozo obrigatório (previstas nos artigos 41.º e 43.º do Código do Trabalho e nos artigos 13.º e 15.º da Lei n.º 91/2009, de 9 de abril), pretendeu garantir que os pais e mães possam cumprir efetivamente os seus deveres parentais – reforçando os laços afetivos que se criam na fase inicial de vida dos seus filhos, ao mesmo tempo que, no interesse das crianças, lhes asseguram os cuidados necessários na primeira infância – sem que, pelo exercício desses deveres de parentalidade, possam ser prejudicados económica ou profissionalmente.

Considerando que as licenças parentais obrigatórias têm plena razão de ser, atentos os interesses em presença, constitucionalmente consagrados, torna-se imperativo concluir que tais licenças obrigatórias devem ser sempre remuneradas mediante a atribuição do correspondente subsídio, o qual não poderá, nestes casos, ficar dependente do preenchimento de quaisquer condições, *máxime* do preenchimento de um qualquer prazo de garantia.

Neste sentido, o Provedor de Justiça dirigiu à Secretária de Estado da Segurança Social um ofício, datado de 7 de fevereiro de 2017, sugerindo que se procedesse à alteração da legislação em vigor no sentido de garantir que as licenças de parentalidade de gozo obrigatório sejam sempre, e sem submissão a qualquer condição, integralmente subsidiadas, de modo que do respetivo gozo efetivo não possa resultar qualquer prejuízo económico ou profissional para os pais e mães trabalhadores que delas usufruam.

Entretanto, na sequência de resposta inconclusiva, o assunto veio a ser debatido numa reunião realizada em 15 de setembro de 2017 com a Secretária de Estado da Segurança Social, tendo-se insistido pela apreciação aprofundada da questão suscitada.

A Secretária de Estado da Segurança Social ficou de ponderar o assunto em articulação com o Secretário de Estado do Emprego.



**Proc. Q-4658/16 e Q-0272/17**

**Entidade Visada:** Instituto da Segurança Social, I.P.

**Data:** 2017/03/27

**Assunto:** Taxa contributiva aplicável aos produtores agrícolas cujos rendimentos provenham exclusivamente do exercício da atividade agrícola

**Sequência:** O Instituto da Segurança Social, I.P. emitiu uma harmonização de procedimentos com esclarecimento aos vários centros distritais sobre a taxa a aplicar

O Provedor de Justiça recebeu queixas de associações de produtores agrícolas e horticultores com rendimentos provenientes, única e exclusivamente, da respetiva atividade que contestavam a taxa contributiva que lhes estava a ser aplicada pelos serviços da segurança social. Alegavam as mesmas que os respetivos associados haviam requerido a aplicação da taxa reduzida de 28,3% e que os serviços tinham proferido decisões de indeferimento com base em fundamentos diversos entre si e aplicando-lhes antes a taxa de 34,75%, sendo do conhecimento das queixosas, no entanto, que outros serviços da segurança social se encontravam a deferir a taxa reduzida a produtores agrícolas nas mesmas circunstâncias.

Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 134.º e do n.º 2 do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (Código dos Regimes Contributivos), os produtores agrícolas que exerçam efetiva atividade profissional na exploração agrícola são obrigatoriamente abrangidos pelo regime contributivo dos trabalhadores independentes, sendo equiparadas a explorações agrícolas as atividades e explorações de silvicultura, pecuária, hortofloricultura, floricultura, avicultura e apicultura, ainda que nelas a terra tenha uma função de mero suporte de instalações.

Por outro lado, no n.º 3 do artigo 168.º do mesmo Código foi fixada em 28,3% a taxa contributiva dos produtores agrícolas cujos rendimentos provenham única e exclusivamente do exercício da atividade agrícola, sendo fixada em 34,75% a taxa a cargo dos empresários em nome individual e dos titulares de estabelecimento individual de responsabilidade limitada, os quais, segundo o artigo 54.º-A do Decreto-Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro, têm de exercer em exclusivo a atividade industrial ou comercial e declarar, sob compromisso de honra, esse exercício.

Atenta a ilegalidade e disparidade de atuações por parte dos serviços da segurança social que se afigurava resultar das queixas recebidas, o Provedor de Justiça sugeriu ao Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, IP) que procedesse à revisão da posição adotada relativamente a estes contribuintes e que, em conformidade, adotasse uma orientação técnica com vista à harmonização de procedimentos por parte dos respetivos serviços quanto a esta matéria.

O ISS, IP, após reapreciação do assunto, reconheceu ser efetivamente aplicável aos produtores agrícolas e horticultores em causa a taxa requerida de 28,3% por ter ficado comprovada a proveniência dos seus rendimentos do exercício único e exclusivo da atividade

agrícola. Mais foi reconhecido que, mesmo não ficando provada essa proveniência e o exercício da atividade agrícola em exclusivo, a taxa a aplicar aos produtores agrícolas não seria de 34,75% mas sim de 29,6% nos termos do n.º 1 do artigo 168.º do Código dos Regimes Contributivos.

Por fim, o Conselho Diretivo do ISS, IP deu ainda a conhecer ao Provedor de Justiça a orientação n.º 1/2017 para harmonização de procedimentos proferida pelo respetivo Departamento de Prestações e Contribuições para aplicação uniforme da legislação a nível nacional.



**Proc. Q-2275/17 e Q-0323/17**

**Entidade Visada:** Secretária de Estado da Inclusão das Pessoas com Deficiência

**Data:** 2017/08/03 e 2017/07/05

**Assuntos:** I - Aprovação das verbas destinadas ao financiamento dos produtos de apoio destinados a pessoas com deficiência ou com incapacidades. II - Enquadramento jurídico da proteção na deficiência, nomeadamente quanto ao acesso dos beneficiários à bonificação por deficiência

**Sequência:** I - Relativamente ao assunto do financiamento dos produtos de apoio, foi publicado o Despacho n.º 102018/2017, que afetou para esse efeito a verba global participada pelos Ministérios da Educação, do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e da Saúde. II - No que concerne ao enquadramento jurídico da proteção na deficiência, não foi dada qualquer resposta e, muito embora já tenha sido aprovado e publicado o Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro, a atribuição da bonificação por deficiência às crianças e jovens titulares do abono de família mantém-se nos mesmos termos

O Provedor de Justiça recebeu várias queixas relativas a atrasos do Instituto da Segurança Social, I.P. na concessão de financiamento para a aquisição de produtos de apoio destinados a pessoas com deficiência ou com incapacidades, no âmbito do Sistema de Atribuição de Produtos de Apoio (SAPA).

Na sequência das várias diligências realizadas, verificou-se que os pedidos de financiamento eram deferidos, mas a efetiva participação nos custos com a aquisição dos equipamentos era protelada, por alegada falta de disponibilidade de verbas. Esta situação comportava sérios prejuízos para os interessados que, deste modo, se viam privados, em tempo útil, dos produtos de apoio prescritos e necessários à sua reabilitação, inclusão e ou qualidade de vida.

Em consequência, o Provedor de Justiça sugeriu à Secretária de Estado da Inclusão das Pessoas com Deficiência que providenciasse, com urgência, junto dos demais membros do Governo, pela aprovação das verbas para o ano de 2017 destinadas ao financiamento da aquisição dos produtos de apoio, e à consequente publicação do despacho conjunto previsto no n.º 2 do artigo 11.º, do Decreto-Lei n.º 93/2009, de 16 de abril.

A este propósito, o Provedor de Justiça realçou que o excessivo atraso verificado comprometia «os princípios ínsitos na Lei n.º 38/2004, de 18 de agosto (que define as bases gerais do regime jurídico da prevenção, habilitação, reabilitação e participação da pessoa com deficiência), nomeadamente, os princípios da cidadania, da não discriminação, da globalidade, da qualidade, do primado da responsabilidade pública, mas também o princípio da eficácia consagrado na Lei de Bases do Sistema de Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro)» e, concluindo que estava em causa «a vida de vários cidadãos que, pela situação de particular vulnerabilidade em que se encontram, merecem especial cuidado e proteção», o Provedor de Justiça chamou a atenção do Governo para conferir a máxima urgência na aprovação das verbas anuais destinadas ao financiamento dos produtos de apoio.

Em 24 de novembro foi publicado o Despacho n.º 10 2018/2017, que afetou ao financiamento dos produtos de apoio, durante o ano de 2017, a verba global comparticipada pelos Ministérios da Educação, do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e da Saúde.

Ainda sobre a temática da deficiência, mais em concreto sobre o enquadramento jurídico da respetiva proteção social, o Provedor de Justiça também sugeriu à Secretária de Estado da Inclusão das Pessoas com Deficiência que fosse adotada medida legislativa que revisse o enquadramento da proteção no âmbito da deficiência, nomeadamente quanto ao acesso à bonificação por deficiência.

A este propósito, fez-se notar que esta preocupação do Provedor de Justiça já advém desde que começaram a verificar-se dificuldades na interpretação e aplicação, por parte dos serviços da segurança social, dos vários diplomas legais que estão em vigor sobre a matéria, em particular, e no que à bonificação por deficiência diz respeito, das normas dos Decretos-Leis n.º 176/2003, de 2 de agosto, e n.º 133-B/97, de 30 de maio.

E não obstante a intervenção junto dos sucessivos Governos, um dos quais informou encontrar-se «em estudo e em análise de impactos a eventual construção de uma prestação por deficiência, com vista à revisão do enquadramento legal de proteção na eventualidade «encargos no domínio da deficiência», no âmbito do subsistema de proteção familiar, para que se possa ponderar sobre a sua adequabilidade»<sup>(94)</sup>, o certo é que nada havia sido ainda concretizado.

---

(94) Ofício do Gabinete do Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social n.º 2668 de 22/10/2013.

Por esse motivo, e tendo em conta os compromissos do atual Governo para promover a inclusão das pessoas com deficiência, o Provedor de Justiça solicitou que fosse adotada medida legislativa de revisão do enquadramento jurídico da proteção na deficiência.

Até à data da conclusão do presente Relatório não havia sido dada resposta ao Provedor de Justiça e, muito embora tivesse já sido aprovado e publicado o Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro, a atribuição da bonificação por deficiência às crianças e jovens titulares do abono de família mantém-se nos mesmos termos.

### *b) Chamadas de atenção*

#### **Proc. Q-0264/16**

**Entidade visada:** Secretária de Estado da Segurança Social

**Data:** 2016/11/16

**Assunto:** Concretização das medidas necessárias à aplicação do artigo 98.º-N do Código do Processo de Trabalho

**Sequência:** Chamada de atenção acolhida

O Provedor de Justiça recebeu uma queixa sobre o atraso e posterior recusa do Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, IP) em dar cumprimento a uma decisão proferida pelo Tribunal da Relação de Lisboa, da qual resultava a obrigação de serem pagas ao interessado as quantias apuradas como devidas ao abrigo do artigo 98.º-N do Código do Processo de Trabalho (CPT).

Nos termos do mencionado preceito legal, o tribunal deve determinar – na decisão em 1.ª instância que declare a ilicitude do despedimento – que o pagamento das retribuições devidas ao trabalhador, relativas ao período que tiver mediado entre a data em que se completam 12 meses sobre a apresentação do formulário de oposição ao despedimento (artigo 98.º-C do CPT) e a data de notificação da decisão de 1.ª instância, seja efetuado pela segurança social.

Ainda de acordo com a referida norma, o pagamento de tais retribuições deve ser efetuado no prazo de 30 dias após o trânsito em julgado da decisão que declare a ilicitude do despedimento.

No caso concreto em questão verificou-se que, notificado para o efeito há mais de um ano, o ISS, IP recusava-se a proceder em conformidade, alegando que o artigo 98.º-N do CPT ainda não fora regulamentado, considerando-se, por conseguinte, materialmente incompetente para dar cumprimento ao disposto na mencionada norma legal.

Verificando tratar-se de uma questão de interesse geral que não se restringia ao caso concreto em apreciação, o Provedor de Justiça dirigiu à Secretária de Estado da Segurança Social um ofício, datado de 16 de novembro de 2016, chamando a atenção para a situação do queixoso e para a consequente necessidade de ser adotada medida que, em definitivo,

resolvesse o problema da aplicação do artigo 98.º-N do CPT, de modo a que, por um lado, fossem pagas ao interessado as quantias que lhe eram devidas pelo Estado, há mais de um ano, em cumprimento da referida decisão judicial, e, por outro lado, que fossem igualmente pagas as importâncias em dívida aos demais trabalhadores em igualdade de circunstâncias, evitando também atrasos em situações futuras idênticas.

Correspondendo às preocupações do Provedor de Justiça, foram adotadas medidas que permitiram a aplicação do artigo 98.º-N do Código do Processo de Trabalho, tanto ao caso concreto reclamado, como a todos os demais casos, presentes e futuros, iguais.



**Proc. Q-5562/16**

**Entidade Visada:** Secretária de Estado da Segurança Social

**Data:** 2017/08/03

**Assunto:** Contas correntes dos contribuintes do sistema de segurança social. Declaração da situação contributiva. Apuramento e participação de dívida contributiva. Dever de boa administração. Direito à informação

**Seqüência:** A Secretária de Estado da Segurança Social prestou informações sobre um conjunto de medidas implementadas ou em fase de implementação que contribuem para a correção dos constrangimentos sinalizados nas contas correntes. Aguarda-se resposta final

O Provedor de Justiça recebeu várias queixas de cidadãos e de pessoas coletivas, contribuintes do sistema de segurança social, a relatar as dificuldades e constrangimentos que encontram no controlo e regularização das respetivas situações contributivas, verificando-se muitos casos de dívida mal participada pelo Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, IP) ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. para cobrança coerciva, bem como os de dívida legitimamente exigida mas só apurada ao fim de vários anos e após a certificação da regularidade contributiva dos contribuintes em causa.

Por esse motivo, este órgão do estado entendeu chamar a atenção da Secretária de Estado da Segurança Social para a necessidade de se dotar o sistema de informação da segurança social de meios que permitam a regularização permanente da conta corrente de todos os contribuintes e o acesso simplificado ao respetivo extrato.

Com efeito, ao Estado compete garantir a boa administração e gestão do sistema de segurança social, designadamente assegurar a cobrança eficaz das contribuições, bem como, assegurar o respeito pelo princípio da informação, em particular a divulgação a todas as pessoas da sua situação contributiva perante o sistema de segurança social.

E no atual contexto de implementação de novas medidas nesta matéria, seja no âmbito do Plano de Combate à Fraude e Evasão Contributiva e Prestacional, seja no da Estratégia de Modernização da Segurança Social, o Provedor de Justiça salientou a necessidade de o sistema de informação da segurança social ser melhorado e possibilitar a atualização permanente de todas as contas correntes dos contribuintes.

O Provedor de Justiça sugeriu ainda um aperfeiçoamento das declarações de situação contributiva, antes mesmo da adoção da medida que prevê uma «Nova Declaração de Situação Contributiva», e ainda que, previamente à cobrança coerciva de uma dívida contributiva, a mesma seja comunicada aos contribuintes por parte do ISS, IP, destacando que entre os contribuintes estão também as pequenas e médias empresas e os trabalhadores independentes, que são muitas vezes os mais penalizados por não serem considerados grandes contribuintes e se verem desprovidos de um canal rápido de informação e acesso aos serviços.



### **Proc. Q-0979/16**

**Entidade visada:** Instituto da Segurança Social, I.P. e Secretária de Estado da Segurança Social

**Data:** 2016/04/27

**Assunto:** Duplo processamento mensal de algumas prestações sociais substitutivas da perda de remuneração (subsídios de desemprego, parentalidade, doença e por risco clínico durante a gravidez)

**Seqüência:** Foi acolhida a posição do Provedor de Justiça, tendo sido instituídos dois processamentos mensais

No seguimento de várias queixas relativas a atrasos dos Centros Distritais do Instituto da Segurança Social, IP (ISS, IP) no pagamento de prestações sociais, verificou o Provedor de Justiça que a maioria das situações reclamadas tinha origem no facto de os Centros Distritais só estarem autorizados a efetuar um processamento por mês, o que originava frequentemente a acumulação, em um só processamento mensal, dos pagamentos das prestações respeitantes a dois meses.

Tal facto comportava enormes inconvenientes para os beneficiários, os quais se viam privados de qualquer meio de subsistência durante um largo período de tempo, assumindo o problema especial relevância no que respeita aos subsídios de doença e por risco clínico durante a gravidez, já que se trata de prestações cuja atribuição não é automática, dependendo da apresentação (e análise) periódica dos correspondentes certificados de incapacidade para o trabalho (CIT).

Consequentemente, todos os CIT que dessem entrada nos Centros Distritais após o processamento mensal – ou imediatamente antes deste, mas em data que, atenta a proximidade do processamento, já não permitisse o respetivo tratamento em tempo útil – só poderiam ser incluídos no processamento mensal seguinte, determinando um atraso que podia chegar a mais de dois meses e por isso gerar um significativo desfasamento entre o período a que se reportava o CIT e o pagamento do respetivo subsídio.

A questão não é nova, tendo já sido oportunamente suscitada junto do ISS, IP em 2011.

Nessa ocasião o ISS, IP, invocando razões de operacionalidade técnica e logística, informou o Provedor de Justiça de não ser então possível a implementação de dois processamentos mensais, tendo invocado a posição do então Governo no sentido de se proceder à calendarização das datas de pagamento de todas as prestações sociais (dias fixos por mês), passando a existir apenas um único processamento para cada uma.

Não obstante, atenta a persistência das queixas recebidas e a situação de desproteção social que tal procedimento originava, entendeu o Provedor de Justiça chamar uma vez mais a atenção do Conselho Diretivo do ISS, IP, mas, também, da Secretária de Estado da Segurança Social, para a necessidade de serem adotadas medidas adequadas à resolução do problema, equacionando-se a possibilidade de passarem a ser efetuados dois processamentos mensais relativamente às prestações sociais substitutivas da perda de remuneração.

A este propósito, o Provedor de Justiça fez notar que a existência de um único processamento mensal comprometia o direito constitucionalmente consagrado de acesso, em tempo útil, a prestações compensatórias da perda de remuneração (n.º 3 do artigo 63.º da Constituição da República). Nesse sentido, alertou para a necessidade de ser dado cumprimento ao princípio da eficácia, estabelecido no artigo 19.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro (Lei de Bases do Sistema de Segurança Social) no sentido de ser assegurada a «(...) concessão oportuna das prestações legalmente previstas, para uma adequada prevenção e reparação das eventualidades e promoção de condições dignas de vida».

Correspondendo às preocupações do Provedor de Justiça, foram instituídos pelo ISS, IP a partir de maio de 2017, dois processamentos mensais relativamente aos subsídios de desemprego, parentalidade, doença e por risco clínico durante a gravidez.



**Proc. Q-3115/15****Entidade visada:** Instituto da Segurança Social, I.P.**Data:** 2016/09/29**Assunto:** Cessação do pagamento da presta o de subsídio de lar por facto imputável aos serviços da segurança social**Sequência:** Reaprecia o da situa o e pagamento das presta o es de subsídio de lar relativas ao período compreendido entre janeiro de 2007 e fevereiro de 2015

A presente queixa incidiu sobre uma presta o social específica dos trabalhadores das atividades de seguros, cuja atribui o se encontra a cargo do Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Seguros, o qual, desde há alguns anos,   gerido pelo Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, IP), de acordo com a Portaria n.  233/90, de 29 de março.

Em causa estava a cessa o do subsídio de lar, o qual consiste numa presta o pecuniária mensal que se destina a contribuir para os encargos mensais com os lares habitacionais dos beneficiários do referido Fundo, desde que tenham a cargo descendentes com direito ao abono de f milia ou, em alternativa, se encontrem casados ou em situa o de união de facto.

No caso em apreço, estava em causa a cessa o do pagamento desta presta o social, ocorrida indevidamente em janeiro de 2007.

Com efeito, verificou-se que o interessado nunca deixou de reunir uma das condi o es legalmente exigidas para beneficiar do referido subsídio, concretamente, manteve o estado civil de casado desde a data em que lhe foi reconhecido o direito a tal presta o social, sendo certo que o requerimento do subsídio de lar determinava a entrega de documento comprovativo do estado civil do interessado.

Perante tal constata o, procedeu-se   interpela o do Conselho Diretivo do ISS, IP no sentido de esclarecer o fundamento que determinara a cessa o do pagamento do subsídio de lar, tendo aquela entidade tal se ficara a dever ao facto de o interessado ter deixado de ter descendentes a seu cargo, o que era, afinal, irrelevante, uma vez que, conforme atrás referido, o interessado sempre mantivera o estado civil de casado.

De resto, a cessa o do pagamento ocorreu sem que o beneficiário tivesse sido notificado para efetuar prova de que mantinha as condi o es de acesso ao subsídio, o que, a ter sucedido sem que o beneficiário satisfizesse o solicitado, poderia implicar a suspensão do pagamento, mas não a cessa o, nos termos do artigo 7.  da Portaria n.  233/90, de 29 de março.

Por conseguinte, concluiu-se que o direito ao subsídio de lar não cessara em janeiro de 2007, tendo sido apenas suspenso indevidamente o ato material do respetivo pagamento.

Tal suspensão acarretou um elevado prejuízo para o beneficiário, o qual durante oito anos se viu privado de receber o valor mensal daquela presta o social, sem ter cometido

qualquer falta ou incumprido qualquer obrigação legal e, bem assim, sem que tivesse deixado de reunir as condições para poder beneficiar de tal subsídio.

Com vista à reposição da legalidade e da justiça no caso concreto e à correção da posição dos serviços da segurança social na aplicação das normas que regulam o subsídio de lar, foi formulada uma chamada de atenção do Conselho Diretivo do ISS, IP.

Acolhendo a posição do Provedor de Justiça, o ISS, IP corrigiu o seu entendimento sobre a aplicação do normativo em causa e alterou a respetiva decisão, tendo procedido ao pagamento ao interessado das prestações de subsídio de lar, relativas ao período compreendido entre janeiro de 2007 e fevereiro de 2015.



**Proc. Q-0958/17**

**Entidade Visada:** Instituto da Segurança Social, I.P.

**Data:** 2017/02/23

**Assunto:** Compensação, através de deduções mensais na pensão de velhice, de uma dívida prescrita de contribuições como trabalhador independente

**Seqüência:** Reconhecimento da prescrição da dívida e alteração do cálculo da pensão de velhice

O Provedor de Justiça recebeu a queixa de um pensionista que veio contestar a atuação do Centro Nacional de Pensões, do Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, IP). em causa estava o facto de a respetiva pensão estar a ser objeto de deduções mensais para compensação de uma dívida de contribuições cuja prescrição havia sido oportunamente invocada.

A dívida, objeto de reclamação, reportava-se à falta de pagamento das contribuições para a segurança social, devidas como trabalhador independente, no período de abril de 2003 a dezembro de 2010. A pensão por velhice tinha sido atribuída pelo Centro Nacional de Pensões com início reportado a 21 de maio de 2015.

Nos termos do n.º 1 do artigo 187.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (Código dos Regimes Contributivos), a obrigação do pagamento das contribuições e das quotizações, respetivos juros de mora e outros valores devidos à segurança social, no âmbito da relação jurídico-contributiva, prescreve no prazo de cinco anos a contar da data em que aquela obrigação deveria ter sido cumprida.

O Provedor de Justiça chamou a atenção do Conselho Diretivo do ISS, IP no sentido de se proceder à reapreciação da situação, o qual veio a reconhecer que a dívida imputada ao pensionista se encontrava efetivamente prescrita.

Com vista à correção da situação, o Conselho Diretivo do ISS, IP deu a conhecer ao Provedor de Justiça da oportunidade dada ao interessado para optar entre: a) a validação

do período contributivo em causa, mantendo o valor da pensão resultante do cálculo inicial, continuando a ser compensado o débito até ao integral pagamento da dívida; b) considerar o débito prescrito, com efeitos à data em que foi invocada a prescrição, deixando de ser considerado no cálculo da pensão o período contributivo que lhe estava subjacente e efetuado novo cálculo.

O interessado veio a optar pela segunda hipótese, isto é, pela prescrição do débito, tendo aceiteado o novo cálculo da pensão, ainda que de montante inferior, e tendo-lhe sido devolvidos os valores já compensados, depois de deduzidos os valores pagos em excesso a título de pensão.

### *3.2. Tomadas de posição de não provimento da queixa*

**Proc. Q-1971/17**

**Entidade visada:** Instituto da Segurança Social, I.P.

**Data:** 2017/07/19

**Assunto:** Proteção no desemprego de trabalhadores migrantes. Coordenação dos regimes de segurança social dos Estados-Membros da União Europeia

O Provedor de Justiça recebeu a queixa de uma cidadã portuguesa que, tendo estado a trabalhar em França e encontrando-se a receber prestações de desemprego naquele país, regressou a Portugal para procurar emprego, pretendendo que o remanescente das prestações que se encontrava a receber (atribuídas pela segurança social francesa) lhe fossem pagas pela segurança social portuguesa.

Analisado o assunto apurou-se que a interessada estivera a trabalhar em França por um período de dois anos, findos os quais e tendo visto cessar o seu contrato de trabalho, requereu, naquele país, as prestações de desemprego, as quais lhe foram atribuídas pelo período de 720 dias.

Não obstante, em 12 de janeiro de 2011 regressou a Portugal para aqui procurar emprego, tendo-lhe continuado a ser pagas pela segurança social francesa, até 30 de abril de 2011, ao abrigo do artigo 64.º do Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, as prestações de desemprego oportunamente atribuídas.

A interessada esteve, assim, a receber prestações de desemprego pagas pela segurança social francesa entre 15 de fevereiro de 2010 e 30 de abril de 2011 (436 dias), tendo requerido em Portugal o pagamento do período remanescente do subsídio, ao abrigo do n.º 2 e seguintes do artigo 65.º do mencionado Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004.

Contudo, tal requerimento veio a ser indeferido porquanto, analisadas as condições de atribuição do subsídio à data do desemprego (1 de dezembro de 2009) e à luz da legislação

portuguesa, os serviços concluíram que a interessada apenas teria direito a 360 dias de concessão do subsídio.

Uma vez que esse período de concessão – a cujo pagamento teria direito em Portugal – era inferior ao período já atribuído e pago pela segurança social francesa (436 dias), foi a interessada notificada do indeferimento do requerimento.

Analisado o assunto, concluiu o Provedor de Justiça estar correta e conforme à lei a decisão proferida pelo ISS, IP, tendo feito notar à interessada que, nos termos do determinado pelo Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004 – relativo à coordenação dos sistemas de segurança social – os cidadãos comunitários estão, por regra, sujeitos apenas à legislação de um Estado-Membro (n.º 1 do artigo 11.º do Regulamento), sendo que, nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 11.º do referido diploma legal «A pessoa que exerça uma atividade por conta de outrem ou por conta própria num Estado-Membro está sujeita à legislação desse Estado-Membro».

Deste modo, por regra, os trabalhadores devem requerer as prestações de desemprego (ou outras) ao Estado-Membro onde exercem ou exerceram a sua atividade, estando sujeitos aos regimes de proteção social definidos nas leis desses Estados e sendo estes os responsáveis pelo pagamento integral de tais prestações.

O artigo 65.º do mesmo diploma prevê, no entanto, algumas exceções a essa regra no que respeita às prestações de desemprego, determinando o seu n.º 2 a possibilidade de um trabalhador que tenha exercido a sua atividade e fique desempregado num Estado-Membro que não seja o da sua residência, vir requerer as prestações de desemprego no Estado-Membro da sua residência.

Nesse caso, que corresponderia ao da interessada, o beneficiário poderá optar entre receber as prestações de desemprego pelo Estado-Membro da sua residência (no caso Portugal) ou pelo Estado-Membro onde exerceu a respetiva atividade (no caso em apreço, França).

Contudo, a lei é clara ao definir na alínea c) do n.º 3 do artigo 11.º do referido Regulamento que «A pessoa que receba prestações de desemprego nos termos do artigo 65.º ao abrigo da legislação do Estado-Membro de residência está sujeita à legislação desse Estado-Membro». Igual determinação decorre ainda da alínea a) do n.º 5 do artigo 65.º do mesmo diploma.

Assim sendo, ao requerer em Portugal (Estado-Membro da residência) o pagamento do remanescente das prestações de desemprego, foi aplicada à interessada, e bem, a legislação portuguesa relativa à proteção no desemprego, da qual resultou a atribuição de um período de concessão de 360 dias.

Sendo tal período (360 dias) inferior àquele que a interessada já beneficiara através dos serviços de segurança social franceses (463), não houve lugar ao pagamento de subsídio de desemprego em Portugal, porquanto o mesmo, à luz do direito nacional, já se encontrava esgotado.

O Provedor de Justiça sublinhou ainda que o regime excecional, previsto do mencionado artigo 65.º do Regulamento, não tem em vista possibilitar ao trabalhador migrante a acumulação de benefícios a atribuir pelos diferentes Estados-Membros com os quais mantém ou manteve relação. Tal regime visa, apenas, que os trabalhadores que tenham exercido a sua atividade profissional num Estado-Membro que não seja o da sua residência, uma vez desempregados, possam optar por regressar ao Estado-Membro onde residem e aí receberem as prestações de desemprego a que, de acordo com a respetiva lei, tenham direito.



**Proc. Q-2396/17**

**Entidade visada:** Instituto da Segurança Social, I.P.

**Data:** 2017/07/12

**Assunto:** Convocatórias para comissões de verificação de incapacidades temporárias. Despesas com deslocações

O queixoso solicitou a intervenção do Provedor de Justiça junto do Instituto da Segurança Social, I.P. por ter visto recusado o pagamento das despesas de deslocação para poder estar presente na comissão de verificação de incapacidade temporária para a qual fora convocado. Defendia o queixoso que os cidadãos convocados para as comissões de verificação de incapacidades que não residem nas localidades em que se situam os serviços onde as mesmas se reúnem são prejudicados relativamente àqueles que vivem nessas localidades, afigurando-se-lhe que tal constituiria uma discriminação.

Apreciada a queixa, concluiu-se não haver fundamento para a intervenção do Provedor de Justiça no sentido da pretensão do queixoso.

Em primeiro lugar, no âmbito do Decreto-Lei n.º 360/97, de 17 de dezembro, que define o sistema de verificação de incapacidades (SVI) do sistema de segurança social, verificou-se não haver qualquer norma que permita o pagamento da deslocação dos cidadãos quando não residam na localidade dos serviços onde as comissões reúnam e tenham de se dirigir aos mesmos na sequência de convocatória.

Na verdade, o referido diploma tem normas específicas nos respetivos artigos 71.º, 72.º e 73.º quanto a encargos dos serviços da segurança social, dos serviços de saúde e dos próprios beneficiários, mas nenhuma que preveja a comparticipação destes últimos na sua deslocação aos serviços, ainda que em situação de insuficiência económica.

Em segundo lugar, o princípio da igualdade não proíbe que a lei estabeleça diferenças de tratamento, mas sim que essas diferenciações não tenham fundamento material bastante (arbitrio), ou que sejam fundadas em categorias meramente subjetivas

(discriminação), ou ainda que respeitem a situações essencialmente iguais. Igualdade é dar tratamento igual às situações substancialmente iguais e tratamento desigual às substancialmente desiguais, e de forma proporcionada.

Ora, a pretensão expressa na queixa era a de que fosse consagrada uma discriminação positiva para os cidadãos com residência fora das localidades dos serviços do SVI, ou seja, que eles passassem a ser tratados de forma mais favorável relativamente àqueles com residência dentro dessas localidades.

Sucedede, porém, que no Decreto-Lei n.º 360/97, de 17 de dezembro, não foi considerado como fundamentado um favorecimento dos cidadãos em função do seu local de residência relativamente aos serviços, sendo antes previstas várias discriminações positivas para aqueles que se encontrem em situação menos favorecida económica ou fisicamente<sup>(95)</sup>.

Assim resulta, designadamente, dos artigos 23.º e 66.º, n.º 5, do mesmo Decreto-Lei n.º 360/97, de 17 de dezembro, que estabelecem normas específicas para que não seja vedado o acesso ao SVI aos cidadãos que estejam em situação de insuficiência económica ou com incapacidade física para se deslocarem aos serviços, respetivamente.

Por outro lado, a segurança social também confere prestações pecuniárias de carácter eventual, atribuídas no âmbito do subsistema de ação social, e que se destinam a assegurar alguma proteção a grupos mais vulneráveis ou desfavorecidos e a pessoas em situação de grave carência económica ou social, revestindo a natureza eventual porque concedidos em condições de excecionalidade, ou seja, não constituindo um rendimento mensal fixo, como acontece com o rendimento social de inserção, mas apenas satisfazendo necessidades pontuais de comprovada dificuldade.

Os cidadãos que se encontram nestas condições têm já, pois, a sua situação devidamente protegida por parte do sistema de segurança social, podendo recorrer a estes mecanismos para que não se vejam prejudicados, antes sejam positivamente discriminados relativamente aos restantes cidadãos.

Concluindo-se não haver margem para uma atuação do Provedor de Justiça, o procedimento foi arquivado e o queixoso devidamente elucidado do enquadramento legal da questão e da possibilidade de recorrer aos serviços da segurança social da área de residência para obter informações sobre a forma de melhor ver garantidos os seus direitos e interesses no âmbito das medidas e de acordo com os apoios e condições legalmente estabelecidos.



---

(95) É de fazer notar o princípio da gratuidade previsto no artigo 15.º do novo Código do Procedimento Administrativo (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro).

**Proc. Q-1988/16**

**Entidade visada:** Caixa Geral de Aposentações, I.P.

**Data:** 2017/08/31

**Assunto:** Regime de aposentação dos oficiais de justiça

O queixoso, enquanto funcionário judicial, veio solicitar a intervenção do Provedor de Justiça pois pretendia beneficiar do regime transitório de aposentação estabelecido pela alínea h) do n.º 1 do artigo 5 do Decreto-Lei n.º 229/2005, de 29 de dezembro, mais favorável do que o regime de aposentação aplicável à generalidade dos trabalhadores em funções públicas que sejam subscritores da Caixa Geral de Aposentações, I.P. (CGA, IP). Este Acórdão reconheceu a um oficial de justiça que este reunia os pressupostos para se aposentar de acordo com o referido regime transitório de aposentação admitindo, assim, a possibilidade de este se aposentar em 2013 ao abrigo da cláusula de salvaguarda constante do n.º 1 do artigo 81.º da Lei n.º 66-B/2012 de 31 de dezembro [Lei do Orçamento do Estado para 2013 (LOE 2013)], tendo em conta a posição adotada pelo Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 14 de maior de 2015.

Assim, o artigo 81.º, n.º 1, da Lei n.º 66-B/2012, de 31/12, dispõe o seguinte:

«Sem prejuízo do regime estatutariamente previsto para os militares da Guarda Nacional Republicana, para o pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública, para o pessoal da Polícia Judiciária, para o pessoal da guarda prisional e para os funcionários judiciais, a idade da aposentação e do tempo de serviço estabelecido no n.º1 do artigo 37.º do Estatuto da Aposentação passam a ser de 65 anos e de 15 anos, respetivamente.»

Segundo o interessado, não obstante existir tal disposição que salvaguarda os direitos de aposentação mais favoráveis dos oficiais de justiça, a CGA, IP em 2013, informou-o de que os funcionários judiciais não beneficiavam de qualquer regime estatutário de aposentação e que, além disso, o regime transitório de aposentação em causa havia cessado em 31 de dezembro de 2012. Por esse motivo, o interessado não chegou a requerer a aposentação em 2013, mas apenas em 2015, na sequência da prolação da referida decisão judicial.

Tendo sido analisada a questão e o teor do referido Acórdão, verifica-se que, efetivamente, do n.º 1 do artigo 81.º da LOE 2013, consta a salvaguarda do regime de aposentação estatutário dos oficiais de justiça. No entanto, à data da entrada em vigor de tal regra, 1 de janeiro de 2013, não só não existia qualquer regime estatutário de aposentação dos funcionários judiciais, pois havia sido revogado pelo Decreto-Lei n.º 229/2005, de 29 de dezembro, como havia sido revogado o respetivo regime transitório de aposentação consagrado no artigo 5.º deste último Decreto-Lei através da alínea h) do n.º 2 do artigo 81.º da LOE 2013.

Assim, verifica-se que com a entrada em vigor da LOE 2013, o legislador entendeu por bem cessar antecipadamente e de forma imediata a possibilidade de os oficiais de justiça se aposentarem ao abrigo do regime transitório de aposentação à semelhança do que sucedeu com os outros grupos profissionais abrangidos pelos regimes transitórios de aposentação criados pelo Decreto-Lei n.º 229/2005, de 29 de dezembro (v.g. pessoal do SEF, enfermeiros, monodocentes, pessoal das carreiras de inspeção do IGAE, pessoal do Corpo da Guarda Prisional, pessoal da carreira da guarda florestal, vigilantes da natureza).

Acresce que, a este respeito, importa ter presente que o artigo 104.º da atual Lei de Bases do Sistema de Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro) consagra o princípio da convergência dos regimes da função pública (RPSC) com os regimes do sistema de segurança social (RGSS).

A consagração deste princípio, que aliás não é inovatório da atual Lei de Bases<sup>(96)</sup>, teve como objetivo a aproximação gradual e faseada daqueles regimes por não se justificarem as diferenças existentes, começando pelos aspetos próprios da chamada vertente previdencial (ou contributiva) dos mesmos e, em particular, pela aproximação das condições de aposentação e pela aplicação às pensões de aposentação de uma fórmula de cálculo igual à do RGSS.

Assim, têm vindo a ser adotadas, ao longo dos últimos anos, medidas legislativas que alteram os regimes de reforma e aposentação no âmbito do regime de proteção social da função pública, de que são exemplo a Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, e a Lei n.º 52/2007, de 31 de agosto, que fixaram mecanismos de convergência daquele regime com o regime geral de segurança social (nomeadamente, no que se refere às condições de aposentação e cálculo de pensões), bem assim como o referido Decreto-Lei n.º 229/2005, de 29 de dezembro, que procedeu, nomeadamente, à revisão e eliminação das situações especiais de antecipação da idade de reforma, instituindo em sua substituição regimes transitórios de aposentação, entre os quais a dos funcionários judiciais e que, por sua vez, vieram a ser revogados pela alínea h) do n.º 2 do artigo 81.º da LOE 2013.

Deste modo, e tendo presente a intenção do legislador em acelerar o processo de convergência do regime de proteção social convergente (RPSC) com o regime geral da segurança social (RGSS), pondo antecipadamente termo aos diversos regimes transitórios de aposentação constantes do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 229/2005, de 28 de dezembro, nos quais se incluía o regime transitório de aposentação dos funcionários judiciais, não se poderá deixar de entender que se tratou, seguramente, de um lapso a referência feita no n.º 1 do artigo 81.º da LOE 2013, aos funcionários judiciais, e que, como tal deverá ser interpretado. O Provedor de Justiça concluiu, por conseguinte, que à data em que o interessado apresentou o respetivo requerimento de aposentação (27 de outubro de 2015) já não se encontrava em vigor nenhum regime estatutário ou regime transitório de aposentação dos oficiais de

---

(96) Cf. artigo 110.º da Lei n.º 17/2000, de 8 de agosto, e artigo 124.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro.

justiça, pelo que não lhe era aplicável a cláusula de salvaguarda constante do n.º 1 do artigo 81.º da LOE 2013, sendo certo, de qualquer modo, que o âmbito de aplicação da decisão judicial acima referida se circunscrevia ao caso concreto.

Em face das conclusões alcançadas, o Provedor de Justiça elucidou o interessado e procedeu ao arquivamento do procedimento em causa.

## ***4. Direitos dos trabalhadores***

### ***4.1. Tomadas de posição favoráveis aos queixosos***

#### ***a) Recomendações***

**Recomendação n.º 2/B/2017**

**Procs. Q-0136/16 e Q-2336/16**

**Entidade visada:** Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

**Data:** 2017-07-17

**Assunto:** Estatuto do Bolseiro de Investigação. Recurso a bolseiros de investigação para assegurar a satisfação de necessidades permanentes dos serviços

**Sequência:** Aguarda resposta conclusiva

Nos termos e para os efeitos do disposto na alínea b), n.º 1, do artigo 20.º da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, na redação dada pela Lei n.º 17/2013, de 18 de fevereiro, e pelos motivos seguidamente expostos, recomendo a Vossa Excelência que promova o aperfeiçoamento do Estatuto do Bolseiro de Investigação<sup>(97)</sup>, no sentido de:

1. Reforçar as sanções pelo incumprimento da proibição de contratação de bolseiros para satisfação de necessidades permanentes dos serviços (n.º 5 do artigo 1.º do EBI);
2. Assegurar efetivos meios de controlo, preventivo e sucessivo, da regularidade dos planos de atividades adotados e executados ao abrigo de contratos de bolsa;
3. Definir as consequências jurídicas de uma eventual declaração de invalidade dos contratos celebrados, designadamente acautelando a posição dos bolseiros abusivamente contratados para assegurar necessidades permanentes;
4. Limitar os poderes próprios das entidades de acolhimento no âmbito da organização e disciplina das atividades desenvolvidas pelos bolseiros de investigação.

---

(97) Aprovado pela Lei n.º 40/2004, de 18 de agosto, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 202/2012, de 27 de agosto, e subsequentemente alterado pela Lei n.º 12/2013, de 29 de janeiro, e pelo Decreto-Lei n.º 89/2013, de 9 de julho, doravante designado EBI.

Ao Provedor de Justiça vêm sendo constantemente apresentadas diversas queixas que denunciam o recurso abusivo a formas de contratação precária de trabalhadores pela Administração Pública. Tem, por isso, este órgão do Estado acompanhado com expectativa a execução em curso de novas medidas tendentes a remediar os efeitos da reincidência em tais práticas. Tenho especialmente presentes, neste contexto, não apenas o programa de regularização extraordinária dos vínculos precários na Administração Pública e no Setor Empresarial do Estado (PREVPAP), como também o dever imposto pelo artigo 23.º do novo regime de contratação de investigadores doutorados, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/2016, de 29 de agosto.

A apreciação de queixas relativas à contratação aparentemente abusiva ou irregular de bolseiros de investigação tornou, todavia, evidente que há medidas legislativas que podem ser adotadas com vista a evitar que as entidades públicas continuem a mobilizar verbas, que deveriam ser destinadas à promoção do conhecimento e do desenvolvimento científico e tecnológico, para suprir carências de recursos humanos em prejuízo dos bolseiros precariamente contratados.

#### *I – A questão objeto do procedimento Q-136/2016*

Foi apresentada uma queixa ao Provedor de Justiça pela Associação de Bolseiros de Investigação Científica (ABIC), que solicitava a atenção deste órgão do Estado para diversos anúncios de bolsas de investigação, cuja descrição do plano de atividades indiciava o recurso à contratação de bolseiros para satisfação de necessidades permanentes dos serviços.

Além dos vários exemplos citados pela Associação, foram analisados diversos anúncios<sup>(98)</sup>, que permitiram observar que é entre as *bolsas de gestão de ciência e tecnologia* e as *bolsas de técnico de investigação*, que se observam maiores semelhanças entre as atividades caracterizadoras dos planos de atividades financiados por bolsas e as atividades que recorram o conteúdo funcional de postos de trabalho das entidades promotoras.

Nos termos do disposto no Regulamento de Bolsas de Investigação da Fundação para a Ciência e Tecnologia, I.P.<sup>(99)</sup>, as bolsas de gestão de ciência e tecnologia «destinam-se a licenciados, mestres ou doutores, com vista a proporcionar formação complementar em gestão de programas de ciência, tecnologia e inovação, ou formação na observação e monitorização do sistema científico e tecnológico ou do ensino superior, e ainda para obterem formação em instituições relevantes para o sistema científico e tecnológico nacional de reconhecida qualidade e adequada dimensão, em Portugal ou no estrangeiro.» (n.º 1 do

---

(98) Publicitados, designadamente, através do sítio oficial *ERACareers.pt*.

(99) Regulamento n.º 234/2012, de 25 de junho, alterado e republicado pelo Regulamento n.º 326/2013, de 27 de agosto, e alterado, por último pelo Regulamento n.º 339/2015, de 17 de junho.

artigo 9.º). Já as bolsas de técnico de investigação «destinam-se a proporcionar formação complementar especializada, em instituições científicas e tecnológicas portuguesas ou estrangeiras, de técnicos para apoio ao funcionamento e à manutenção de equipamentos e infraestruturas de carácter científico e a outras atividades relevantes para o sistema científico e tecnológico nacional.» (n.º 1 do artigo 11.º).

Sendo embora assinalavelmente aberta a caracterização regulamentar das bolsas em apreço, parece evidente que, tal como se afirma no relatório *Levantamento dos instrumentos de contratação de natureza temporária na Administração Pública*, também estas bolsas deveriam «revest[ir] a natureza de subsídios atribuídos por entidades de natureza pública e ou privada, destinados exclusivamente a financiar a realização de atividades de natureza científica, tecnológica e formativa.»<sup>(100)</sup>

Entre os vários anúncios analisados por este órgão do Estado, verificou-se todavia que o recrutamento de bolseiros visava a realização, em benefício das próprias entidades promotoras, de atividades essenciais para a prossecução dos objetivos ou funções das instituições. Permita-me, Senhor Ministro, que brevemente cite alguns dos mais ilustrativos exemplos:

1. *Tipo de bolsa*: Bolsa de Técnico de Investigação<sup>(101)</sup>

*Entidade promotora e local de trabalho*: Faculdade de Ciências da Universidade Nova de Lisboa, Departamento de Química

*Entidade(s) financiadora(s)*: Não identificadas no anúncio

Plano de atividades, tal como descrito no anúncio:

«Garantir o bom funcionamento das aulas práticas, nomeadamente:

- a) Atualização dos protocolos necessários;
- b) Acompanhamento das aulas laboratoriais e garantir o bom funcionamento dos turnos;
- c) Limpeza e arrumação do material e equipamento;
- d) Manter os *stocks* de material e reagentes;
- e) Apoio na gestão dos laboratórios (montagens, operação de equipamentos, pedidos de orçamentos, preenchimento de requisições de reagentes e material e requisições para os serviços técnicos).»

*Necessidades identificadas*: tarefas de apoio indispensáveis à realização de aulas práticas.

2. *Tipo de bolsa*: Bolsa de Técnico de Investigação

*Entidade promotora e local de trabalho*: Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa, Tec Labs – Centro de Inovação

*Entidade(s) financiadora(s)*: Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa

---

(100) Vide o Relatório (elaborado nos termos do artigo 19.º da Lei do Orçamento do Estado para 2016), p. 16, disponível em <http://www.portugal.gov.pt/media/24866340/20170203-mf-rel-contratacao-ap.pdf> [consultado em 30 de junho de 2017].

(101) O anúncio, publicado em 18 de junho de 2015, encontra-se ainda disponível em: <http://www.fct.unl.pt/en/node/22633> [consultado em 30 de junho de 2017].

*Plano de atividades, tal como descrito no anúncio:*

«Receção e encaminhamento de visitantes;  
Atendimento telefónico;  
Apoio às atividades de acolhimento empresarial;  
Apoio à manutenção do edifício;  
Outras tarefas de apoio à Gestão.»

*Necessidades identificadas:* Tarefas coincidentes com o conteúdo funcional de postos de trabalho de assistente operacional, tal como descritos no mapa de pessoal para 2016 da FCUL<sup>(102)</sup>.

*3. Tipo de bolsa:* Bolsa de Técnico de Investigação

*Entidade promotora e local de trabalho:* Faculdade de Psicologia da Universidade de Lisboa, Unidade de Investigação

*Entidade(s) financiadora(s):* Faculdade de Psicologia da Universidade de Lisboa

*Plano de atividades, tal como descrito no anúncio:*

«O bolseiro irá desenvolver tarefas no âmbito do apoio ao funcionamento de equipamentos, infraestruturas e projetos de investigação com relevância científica para a Unidade de Investigação da Faculdade de Psicologia da Universidade de Lisboa, incluindo as seguintes atividades:

- Apoiar os Órgãos de Gestão da FPUL na realização das respetivas atividades e recolher, elaborar e sistematizar a informação de apoio à decisão;
- Garantir o apoio à organização dos processos relativos à divulgação de oferta formativa de formação graduada/pós-graduada e formação contínua, à candidatura e às inscrições, em articulação com os Serviços Académicos;
- Elaboração dos mapas de distribuição do serviço docente, horários e de mapas de exames, enquadradas por directivas ou orientações dos Órgãos de Gestão da FPUL;
- Conhecer e aplicar a legislação em vigor aplicável ao Ensino Superior ao 1.º, 2.º e 3.º ciclo de estudos e regulamentos internos aplicados na FPUL;
- Apoiar a realização de atividades de avaliação interna e externa e a acreditação de cursos de formação graduada e pós-graduada;
- Coligir informação de carácter estatístico para fornecer internamente e a entidades externas;
- Elaborar estatísticas e relatórios (e.g. análise do sucesso/insucesso escolar nas unidades curriculares do Mestrado Integrado em Psicologia);
- Operar com os Sistemas de Informação que apoiam a gestão administrativa académica (Fénix, SIGES);
- Organização e manutenção de bases de dados e arquivos relativos à gestão académica;

---

(102) Disponível em: [https://ciencias.ulisboa.pt/sites/default/files/fcul/institucional/Mapa\\_Pessoal\\_2016.pdf](https://ciencias.ulisboa.pt/sites/default/files/fcul/institucional/Mapa_Pessoal_2016.pdf) [consultado em 30 de junho de 2017].

- Manutenção e gestão de conteúdos do *website* e redes sociais institucionais.»

*Necessidades identificadas:* Assessoria, secretariado e coadjuvação aos Núcleos de Gestão Académica (cf. as atividades descritas no Regulamento Orgânico da Faculdade de Psicologia n.º 507/2015<sup>(103)</sup>, artigos 4.º, al. q), 5.º, al. p); 17.º, 18.º, 20.º, 22.º, al. g), e 27.º).

4. *Tipo de bolsa:* Bolsa de Gestão de Ciência e Tecnologia

*Entidade promotora e local de trabalho:* Universidade de Coimbra, Administração da Universidade de Coimbra

*Entidade(s) financiadora(s):* Universidade de Coimbra (receitas próprias)

Plano de atividades, tal como descrito no anúncio:

«Promover a aquisição de competências, através de processo de estágio e formação *hands-on*, no domínio da gestão e administração dos procedimentos de cobrança coerciva de dívidas de propinas e de regularização de reembolsos e outros que careçam de regularização. Propor metodologias de inovação e modernização que contribuam para melhorar a gestão dos procedimentos associados à gestão de propinas, incrementando a antecipação da cobrança ao prazo prescricional das referidas dívidas e a melhoria dos serviços prestados no âmbito da atividade.»

*Necessidades identificadas:* Funções compatíveis com o conteúdo e carreira de técnico superior nas áreas de gestão financeira e de tesouraria.

5. *Tipo de bolsa:* Bolsa de Gestão de Ciência e Tecnologia

*Entidade promotora e local de trabalho:* Fundação para a Ciência e Tecnologia, I.P.

*Entidade(s) financiadora(s):* Fundação para a Ciência e Tecnologia, I.P., Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

Plano de atividades, tal como descrito no anúncio:

«O/A candidato/a a selecionar será integrado no Departamento de Apoio às Instituições incidindo a sua formação nas seguintes áreas: 1.Gestão e acompanhamento dos instrumentos de promoção do emprego científico; 2.Implementação e organização dos processos de avaliação da responsabilidade do Departamento de Apoio às Instituições.»

*Necessidades identificadas:* Funções parcialmente coincidentes com as elencadas e descritas no artigo 4.º da Portaria n.º 216/2015, de 21 de julho, que aprova os Estatutos da Fundação, e para o qual remete o mapa de pessoal aprovado para 2016<sup>(104)</sup>.

Depois de confrontar a Inspeção-Geral de Educação e Ciência (IGEC), bem como a Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P. (FCT), com este tipo de casos, apurou-se que ao longo dos últimos cinco anos não foi promovida neste contexto qualquer ação inspetiva, nem aplicada qualquer sanção às entidades promotoras.

---

(103) Publicado no *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 151, de 5 de agosto.

(104) O anúncio encontra-se publicitado em:

[http://www.fct.pt/concursos\\_nao\\_cientificos/docs/BGCT\\_FCT\\_DAI.pdf](http://www.fct.pt/concursos_nao_cientificos/docs/BGCT_FCT_DAI.pdf); o mapa de pessoal em: [https://www.fct.pt/docs/Mapa\\_Pessoal\\_FCT\\_2016.pdf](https://www.fct.pt/docs/Mapa_Pessoal_FCT_2016.pdf) [ambos consultados em 30.06.2017].

De acordo com as informações prestadas pela IGEC, a realização de ações específicas «visando apurar eventuais violações da proibição estatuída pelo n.º 5, do artigo 1.º do Estatuto do Bolseiro de Investigação» não foi contemplada nos planos de atividades dos últimos anos, nem foi recebida qualquer denúncia<sup>(105)</sup>.

Também a FCT alegou não ter registo de «denúncias formais» deste tipo de casos, embora tenha reconhecido «ter tomado conhecimento, designadamente por órgãos de comunicação social, de algumas situações isoladas em que tudo apontava para a intenção de celebrar um ou outro contrato de bolsa com plano de trabalhos idêntico aos que se propunham nos editais remetidos por V. Exa.»<sup>(106)</sup>.

Não surpreende, na verdade, que casos como os descritos *supra* não sejam, com frequência, denunciados. Note-se que, a ser detetada a celebração abusiva de um contrato de bolsa para satisfazer necessidades correspondentes a postos de trabalho, as principais consequências da declaração de nulidade do contrato celebrado recairiam sobre os próprios bolseiros, os quais – muitas vezes e como é sabido – são jovens altamente qualificados que, na ausência de ofertas adequadas de emprego, encontram nas bolsas de investigação a oportunidade de se manterem ligados às instituições ou às respetivas áreas de investigação, e obter algum rendimento, ainda que em condições precárias.

Efetivamente, o EBI não prevê, nem regula, as consequências da violação da proibição contida no n.º 5 do artigo 1.º: nem se encontra nenhuma disposição semelhante à incluída na Lei Geral do Trabalho em Função em Públicas sobre a celebração de contratos a termo irregulares (artigo 63.º), que claramente impute responsabilidades aos dirigentes das instituições; nem os efeitos da invalidade do contrato de bolsa são objeto de disciplina normativa que, nomeadamente, salvguarde a posição dos trabalhadores irregularmente contratados, na eventualidade da nulidade do contrato vir a ser declarada.

É certo que o EBI prevê que possa ser aplicada uma sanção de inibição de contratação de bolseiros, durante um período de um a dois anos, em caso de incumprimento grave e reiterado dos deveres que do Estatuto resultam para as entidades de acolhimento (n.º 1 do artigo 18.º do EBI). Porém, de acordo com os esclarecimentos prestados pela FCT, esta sanção não foi aplicada nos últimos cinco anos a qualquer entidade de acolhimento.

Aduziu também a Fundação, em esclarecimentos prestados a este órgão do Estado, que «todos os avisos de abertura de concursos de bolsas que venham a ser financiados no âmbito do apoio a unidades de investigação e a projetos têm que ser previamente validados pelos serviços da FCT, I.P. (...). Caso seja submetido um aviso de abertura de concurso que contenha quaisquer disposições que contrariem as normas imperativas do Estatuto do Bolseiro de Investigação, o referido aviso de abertura de concurso não é aceite no âmbito do financiamento atribuído pela FCT, I.P. (...).»

---

(105) Cito a comunicação recebida em 13 de setembro de 2016, com a referência S/07798/EMESC/16.

(106) Em ofício com a referência FCT/20880/22/12/2016/S.

Foi, no entanto, possível verificar que, em alguns dos casos analisados por este órgão do Estado de que emergiam fortes indícios de violação da proibição inscrita no n.º 5, do artigo 1.º, do EBI, as bolsas eram também financiadas pela FCT. Acresce que esta entidade, como *supra* se referiu no exemplo citado em 5., promove também o recrutamento de bolsеiros, designadamente de bolsеiros de gestão de ciência e tecnologia, pelo que importaria assegurar que a verificação preventiva dos planos de trabalhos não pudesse ser, nestes casos, confiada à própria entidade de acolhimento dos bolsеiros.

## II – A questão objeto do procedimento Q-2336/2016

Foi também apresentada a este órgão do Estado uma queixa em que era contestado o Despacho do Magnífico Reitor da Universidade do Minho n.º RT-25/2016, de 4 de maio, nos termos do qual os bolsеiros de gestão de ciência e tecnologia contratados pela Universidade do Minho passariam a «cumprir as suas funções ao abrigo do Regulamento de funcionamento, atendimento e horário de trabalho do pessoal não docente e não investigador da Universidade do Minho» e conseqüentemente a estar sujeitos ao cumprimento de horário de trabalho, controlo de assiduidade e pontualidade, bem como às regras relativas à aprovação de férias, aplicáveis a qualquer trabalhador não docente e não investigador da instituição.

Ouvida a Reitoria, veio o Magnífico Reitor invocar que «resulta expressamente do Estatuto do Bolsеiro que o desempenho de funções a título de bolsеiro é efetuado em regime de dedicação exclusiva, devendo o bolsеiro «cumprir pontualmente o plano de atividades estabelecido», bem como «cumprir as regras de funcionamento interno da entidade acolhedora e as diretrizes do orientador ou coordenador» (...); Assim, atendendo à natureza das atividades realizadas pelos bolsеiros de gestão de ciência e tecnologia, à necessidade de desenvolver essa atividade em contacto direto e permanente com a estrutura da UMinho, e à interação constante com os restantes trabalhadores, a UMinho sentiu necessidade de articular os períodos de funcionamento e horário de trabalho aplicáveis aos trabalhadores não docentes da instituição com os dos bolsеiros de gestão de ciência e tecnologia.»<sup>(107)</sup>

Ora, é certo que o EBI impõe ao bolsеiro o desempenho de funções em regime de exclusividade e «em cumprimento estrito do plano de atividades acordado» e das regras de funcionamento da entidade de acolhimento (números 1 e 2, do artigo 5.º, e alíneas a) e b), do n.º 1, do artigo 12.º). No entanto, compete ao orientador científico – e não à entidade de acolhimento – «supervisionar a atividade desenvolvida pelo bolsеiro no âmbito do plano de trabalhos» e «garantir a afetação exclusiva do bolsеiro ao cumprimento do plano de trabalhos» (alíneas a) e b) do n.º 2, do artigo 5.º-A). À entidade de acolhimento compete, somente, «acompanhar e fornecer o apoio técnico e logístico necessário ao

---

(107) Ofício de 15 de outubro de 2016, com a referência GRT-166/2016.

cumprimento do plano de atividades» bem como «proceder à avaliação do desempenho do bolseiro» (alíneas a) e b), do n.º 1, do artigo 13.º).

Uma vez que os contratos de bolsa, nos termos do mesmo Estatuto, «não geram relações de natureza jurídico-laboral» (artigo 4.º), não se descortina que possa ser imposto aos bolseiros um horário de trabalho, ainda que flexível; ou que possam ser extraídas consequências de um controlo de assiduidade e pontualidade que largamente excede o controlo do cumprimento do plano de trabalhos – o qual deve, de acordo com a natureza própria dos contratos de bolsa, poder ser prosseguido com a autonomia necessária ao cumprimento dos objetivos definidos em conjunto com o orientador científico.

Também não se afigura razoável entender que as competências de *acompanhamento e avaliação*, reconhecidas às entidades de acolhimento, possam abranger poderes próprios de um empregador, quais o poder de direção ou o poder de emitir instruções ou regras sobre a organização e disciplina do trabalho (cf. os artigos 74.º e n.º 1 do artigo 75.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas).

Em face do exposto – e sem prejuízo da adoção das iniciativas que Vossa Excelência tiver por convenientes para verificar se os indícios invocados nas queixas em apreço correspondem, de facto, a casos de recurso abusivo à contratação de bolseiros de investigação –, recomendo que seja promovido o aperfeiçoamento do Estatuto do Bolsheiro de Investigação no sentido de:

1. Reforçar as sanções pelo incumprimento da proibição de contratação de bolseiros para satisfação de necessidades permanentes dos serviços;
2. Assegurar efetivos meios de controlo, preventivo e sucessivo, da regularidade dos planos de atividades adotados e executados ao abrigo de contratos de bolsa;
3. Definir as consequências jurídicas de uma eventual declaração de invalidade dos contratos celebrados, designadamente acautelando a posição dos bolseiros abusivamente contratados para assegurar necessidades permanentes; e
4. Limitar os poderes próprios das entidades de acolhimento no âmbito da organização e disciplina das atividades desenvolvidas pelos bolseiros de investigação.

Na expectativa de que a presente Recomendação possa merecer o melhor acolhimento de Vossa Excelência, desde já agradeço que, em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 38.º do Estatuto do Provedor de Justiça, me seja transmitida nos próximos 60 dias a posição que sobre esta vier a ser assumida.

## *b) Sugestões*

**Proc. Q-5355/16** e outros

**Entidade visada:** Caixa Geral de Aposentações, I.P.

**Data:** 2017/03/03

**Assunto:** Militares. Acidentes de trabalho. Incapacidade permanente parcial. Procedimento administrativo

**Sequência:** A sugestão foi acolhida

Um conjunto de ex-militares solicitou a intervenção do Provedor de Justiça invocando que, tendo o Exército remetido à Caixa Geral de Aposentações (CGA) os seus pedidos de pensão por incapacidade permanente resultante de acidente de trabalho, devidamente instruídos, a CGA havia, nuns casos, suspenso os respetivos procedimentos administrativos e, noutros, declarado a sua extinção por deserção, em virtude de não terem sido instruídos com dois formulários obrigatórios: a participação do acidente e o boletim de acompanhamento médico. Não obstante os interessados, assim como as autoridades militares, invocarem que tais modelos, anexos ao Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro, não eram aplicáveis nos casos de acidentes sofridos por militares, a CGA mantinha a exigência, sem apreciar os argumentos aduzidos.

Analisada a questão à luz do regime jurídico aplicável, foi entendido que a posição reiteradamente tomada pela CGA não encontrava acolhimento neste regime legal, donde decorria a invalidade das decisões de suspensão ou extinção dos procedimentos, entendimento que se sustentou nas seguintes razões:

a) De acordo com o artigo 55.º do Decreto-Lei n.º 503/99, apenas é aplicável aos militares das Forças Armadas o Capítulo IV deste diploma, ou seja, o disposto nos artigos 34.º a 43.º; deste modo, a participação e qualificação do acidente, assim como o direito a assistência médica e a reparação da incapacidade temporária para o trabalho, regulados no Capítulo II do Decreto-Lei n.º 503/99 não se aplicam aos acidentes sofridos por militares, como não é igualmente aplicável o artigo 55.º que prevê modelos a utilizar para efeitos daquela participação, quando efetuada por escrito, e para o registo da situação clínica do sinistrado, matérias que se encontram reguladas, quanto aos acidentes sofridos por militares no desempenho das suas funções, no Estatuto dos Militares das Forças Armadas e no regime de assistência na doença, de que os mesmos são beneficiários;

b) Tanto assim é que, desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 503/99, em maio de 2000, a CGA sempre apreciou estes pedidos sem os formulários de participação do acidente e os boletins de acompanhamento médico, só tendo começado a impor a apresentação de tais documentos a partir de 2015, sem que tenha ocorrido qualquer alteração legislativa que o justifique;

c) Mesmo nos casos em que o Decreto-Lei n.º 503/99 é integralmente aplicável – ou seja, nos casos de acidentes submetidos a toda a disciplina deste diploma e não apenas, como sucede com os militares, ao regime contido no Capítulo IV – não pode ser negada a atribuição da pensão por incapacidade permanente resultante de acidente com fundamento na falta de preenchimento daqueles impressos;

d) Para aferir se do acidente resultou a incapacidade permanente do sinistrado, e o grau desta, a CGA não está sujeita a qualquer limitação quanto aos meios de prova: o procedimento administrativo é enformado pelo princípio do inquisitório e pelo consequente dever do responsável pela direção do procedimento de procurar averiguar todos os factos cujo conhecimento seja adequado e necessário à tomada de uma decisão legal e justa, para o que pode recorrer a «*todos os meios de prova admitidos em direito*» (artigos 58.º e 115.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo). Dever que se mantém mesmo que os interessados não apresentem as provas que lhe sejam pedidas pelo instrutor (artigo 119.º, n.º 2). Assim, suste ou extingue o procedimento com base na falta de um meio de prova específico e desconsiderando dos demais meios de prova apresentados constitui violação expressa do dever de instrução oficiosa dos factos de que depende a decisão. Constitui, ainda, violação dos princípios da desburocratização, economia, celeridade e informalidade da atividade administrativa.

Não tendo a CGA aderido inicialmente à argumentação exposta, foi realizada, a pedido da Provedoria de Justiça, uma reunião com representantes de ambas as instituições. Apurado, na ocasião, que a razão para a solicitação dos formulários em causa se prendia com o volume excessivo dos processos documentais remetidos pelas instituições militares, para além, nalguns casos, da dispersão da informação deles constante, o que dificultava a sua apreciação, foi sugerido que a CGA identificasse as informações que gostaria que as instituições militares sintetizassem no momento da remessa dos processos.

A CGA, acolhendo a sugestão, comunicou qual a informação que deveria acompanhar os processos de forma resumida, o que foi transmitido pela Provedoria de Justiça ao Exército e demais instituições militares. Nessa sequência, foi retomada a instrução dos processos em causa pela Caixa Geral de Aposentações, superando-se a situação que, desde 2015, impedia a tramitação regular dos procedimentos dirigidos ao reconhecimento do direito dos ex-militares à atribuição de pensão por incapacidade permanente resultante de acidente de trabalho.



**Proc. Q-3140/16** e outros

**Entidade visada:** Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P.

**Data:** 2017/04/05

**Assunto:** Trabalhadora de limpeza a tempo parcial. Vínculo. Retribuição mínima mensal garantida

**Sequência:** A sugestão foi acolhida

Um Sindicato expôs ao Provedor de Justiça a situação de uma trabalhadora de limpeza do Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P. (IASFA, I.P.), que aí desempenhava trabalho subordinado há 24 anos, a tempo parcial, remunerada em função das horas efetivamente prestadas em cada mês. A remuneração, correspondente a 3€ por hora, não contemplava o pagamento de qualquer valor nos dias feriados, nem subsídio de refeição. Reclamava o Sindicato que, tendo a situação sido exposta à entidade empregadora em 2012 e 2016, não havia sido recebida qualquer resposta.

O IASFA, I.P., veio informar que a trabalhadora, em funções desde setembro de 1991, nunca tinha sido integrada no quadro de pessoal por ter optado manter-se a tempo parcial. Mais informou que *«a situação da trabalhadora encontra-se legalmente enquadrada pela Circular Série A n.º 130 da Direção Geral do Orçamento, que, expressamente, fixa a remuneração do referido pessoal de limpeza, valor pelo qual tem desde então sido sempre paga a trabalhadora, considerando que o mesmo não sofreu alteração até ao presente»*. E concluiu não existir fundamento *«para o abono de um vencimento mensal fixo, proporcional ao fixado para os trabalhadores que exercem funções ao abrigo de um contrato de trabalho em funções públicas»*.

Ponderado o caso, sugeriu-se ao IASFA, I.P., que:

a) Fosse promovida a transição da trabalhadora para o regime do contrato de trabalho em funções públicas, conforme imposto pelas disposições contidas nos artigos 88.º e 109.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (LVCR);

b) Passasse a aplicar-se integralmente à trabalhadora o regime dos contratos de trabalho em funções públicas a tempo parcial, designadamente em matéria remuneratória.

Sugestão que se ancorou nas seguintes razões:

1. As circulares da Direção-Geral do Orçamento que, ao longo do tempo, fixaram a remuneração horária do pessoal de limpeza tinham como habilitação legal o disposto no artigo 11.º-A do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de junho, que admitia a contratação *«sob o regime do contrato individual de trabalho»* do pessoal *«que integra o grupo de pessoal auxiliar (...) quando a duração semanal do trabalho não exceder dois terços do horário normal fixado para a Administração Pública»*<sup>(108)</sup>. Embora a Lei n.º 23/2004, de 22 de junho,

---

(108) Preceito aditado pela Lei n.º 25/98, de 26 de maio.

tenha revogado o preceito<sup>(109)</sup>, não deixou de admitir, na mesma linha, a contratação, ao abrigo da mesma modalidade de vínculo, de trabalhadores para as pessoas coletivas públicas e para o exercício da atividade de auxiliar na administração direta do Estado (cf. artigos 1.º, n.º 1, e artigo 25.º, n.º 2).

2. Por seu turno, o Decreto-Lei n.º 284/95, de 30 de outubro, que aprovou os estatutos do IASFA, I.P., previa, no artigo 7.º, n.º 4, que o Instituto podia recrutar pessoal, em regime de contrato individual de trabalho, «*para o exercício de atividades nos equipamentos sociais e para o apoio domiciliário, não adquirindo este, em caso algum, a qualidade de agente administrativo*».

3. Como se sabe, a LVCR veio estabelecer os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas e abrangeu todos os trabalhadores nestas condições, «*independentemente da modalidade de vinculação e de constituição da relação jurídica de emprego público ao abrigo da qual exercem as respectivas funções*» (artigo 2.º, n.º 1). Trata-se de regime aplicável aos institutos públicos, nos termos do respetivo artigo 3.º, n.º 1, bem como do artigo 6.º, n.º 2, alínea b), da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro (Lei Quadro dos Institutos Públicos), na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, que determina a aplicabilidade a estes organismos, «*quaisquer que sejam as particularidades dos seus estatutos e do seu regime de gestão*», do regime jurídico dos trabalhadores que exercem funções públicas<sup>(110)</sup>.

4. A título transitório, estipula-se na LVCR a transição para a modalidade de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, quer dos «*atuais trabalhadores contratados por tempo indeterminado*», quer dos «*atuais trabalhadores nomeados definitivamente*», desde que, em ambos os casos, se trate de trabalhadores que «*exercem funções em condições diferentes das referidas no artigo 10.º*» (artigo 88.º, n.ºs 3 e 4).

5. Aplicado ao IASFA, IP, este novo regime tem por efeito que todo o pessoal civil, mesmo o que se encontrava vinculado pelo regime do contrato individual de trabalho, passou a estar abrangido pelo regime de contrato de trabalho em funções públicas. Tal transição produziu efeitos a 1.1.2009, nos termos das disposições conjugadas do artigo 109.º, n.º 2, da LVCR e do artigo 23.º da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, que aprovou o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP).

6. Por essa razão, o Decreto-Lei n.º 215/2009, de 4 de setembro – diploma que, já depois da alteração dos vínculos descrita, veio aprovar a nova orgânica do IASFA, I.P., (e, em consequência, revogar o Decreto-Lei n.º 284/95) –, determinou, no artigo 13.º, que o pessoal civil do IASFA, I.P., fica subordinado ao regime do contrato de trabalho em funções públicas.

---

(109) Cf. artigo 30.º, alínea a).

(110) A redação originária da norma determinava a aplicação aos institutos públicos de «*o regime jurídico da função pública ou o do contrato individual de trabalho, de acordo com o regime de pessoal aplicável*».

7. Em situação similar à que motivou a queixa em apreciação, ou seja, de trabalhadores de limpeza a auferir remuneração horária, a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) entendeu<sup>(111)</sup> que «Quando o contrato tenha sido celebrado com subordinação jurídica e por tempo indeterminado, designadamente ao abrigo do disposto no artigo 11º-A do hoje revogado Decreto-lei n.º 184/89, de 2 de junho, considera-se um contrato de trabalho por tempo indeterminado, hoje convertido em contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado *ex vi* do n.º 3 do artigo 88.º da Lei n.º 12-A/2008», pelo que os trabalhadores «*devem constar dos mapas de pessoal dos serviços*», devendo ainda dar-se «*agora cumprimento ao artigo 109.º [da LVCR], elaborando[-se] a lista nominativa de transição dos trabalhadores em causa*».

8. Na situação da trabalhadora objeto da queixa, não persistiam dúvidas de que se estava perante o desempenho de funções com subordinação jurídica. Tomando como referência os índices de subordinação adotados pelo Código do Trabalho (artigo 12.º), constatava-se que, no caso, os trabalhos de limpeza eram executados em instalações pertencentes ao IASFA, I.P., mediante o uso de instrumentos de trabalho pertencentes à entidade empregadora e com observância de horário fixado por esta. Como contrapartida da prestação de trabalho, era paga à trabalhadora uma remuneração certa, calculada em função do tempo de trabalho<sup>(112)</sup>.

9. Não subsistia, por isso, razão que pudesse validamente obstar à concretização da transição da trabalhadora para a modalidade de vinculação consagrada na LVCR para a generalidade das relações de emprego público<sup>(113)</sup>. Ao contrário do que alegava o Instituto, o regime de trabalho a tempo parcial – porque expressamente admitido pela nova disciplina das relações de emprego público<sup>(114)</sup> – não colidia com a transição, apenas impunha que, uma vez operada esta, se aplicasse o regime que a lei prevê para esta situação, designadamente em matéria remuneratória.

10. Salientou-se, ainda, que a atuação do Instituto – ao manter o pagamento de uma retribuição horária de 3€ a uma trabalhadora, titular de uma relação de trabalho subordinado – envolvia o desrespeito pelo regime injuntivo que garante aos trabalhadores uma retribuição mínima mensal, direito que goza da dignidade dos direitos fundamentais (artigo 59.º, n.º 2, alínea a), da Constituição). Na verdade, tomando como exemplo a remuneração paga nos meses com 21 dias úteis, no valor total de 252€, correspondente a 84 horas mensais, e assentando em que ao trabalhador a tempo parcial deve ser paga a retribuição

---

(111) Ofício 1976, de 30.11.2016, remetido ao Diretor-Geral de Planeamento, Políticas e Administração Geral do Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural.

(112) Cf. artigo 261.º do Código do Trabalho quanto à definição de retribuição certa.

(113) A LVCR foi revogada pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho (LTFP), com exceção dos artigos 88.º a 115.º - cf. artigo 42.º, n.º 1, alínea c), da Lei (parte preambular).

(114) Cf. artigo 142.º do RCTFP e artigo 68.º da LTFP.

devida ao trabalhador a tempo completo em situação comparável, na proporção do respetivo período normal de trabalho semanal<sup>(115)</sup>, concluiu-se que a remuneração paga à trabalhadora correspondia a uma remuneração mensal a tempo completo de 441€, portanto, de valor manifestamente inferior ao da retribuição mínima fixada pelo Decreto-Lei n.º 86-B/2016, de 29 de dezembro.



**Proc. Q-2662/16**

**Entidade Visada:** Universidade de Coimbra

**Data:** 2017/06/16

**Assunto:** Regulamento de Prestação de Serviço dos Docentes da Universidade de Coimbra

**Sequência:** Sem resposta

Foram dirigidas ao Provedor de Justiça diversas queixas, por parte de docentes especialmente contratados a tempo parcial, relativamente ao Despacho n.º 86/2016, de 22 de abril, do Vice-Reitor da Universidade de Coimbra, que fixava o número total de horas de aulas para os contratos a tempo parcial do pessoal especialmente contratado, a celebrar ou a renovar depois de 23 de abril de 2016.

No decurso da instrução das queixas apresentadas, foi publicado o Regulamento n.º 262/2017, de 19 de maio, sobre a Prestação de Serviço dos Docentes da Universidade de Coimbra – que revogou o Despacho n.º 86/2016, de 22 de abril –, tendo este órgão do Estado formulado as seguintes conclusões acerca do mesmo:

a) Segundo resulta do disposto no n.º 4 do artigo 33.º, «quando o recurso a docente especialmente contratado vise apenas a prestação de serviço docente, a respectiva contratação deve realizar-se em regime de tempo parcial, com uma percentagem que não deverá exceder 60%, dividindo a sua atividade entre, por um lado, serviço lectivo, e, por outro, preparação de aulas, serviço de assistência a alunos e outras tarefas que se incluam no âmbito da vertente de ensino, nomeadamente, de vigilância e de correção de provas de avaliação, tendo como referência os valores definidos nas tabelas contidas no Anexo do presente regulamento, podendo as Unidades Orgânicas aplicar fundamentadamente outros valores»;

b) Observada a tabela publicada em anexo ao Regulamento ora em apreciação, é possível verificar que os números de referência semanal em causa reproduzem aqueles que já constavam do Despacho n.º 86/2016, de 22 de abril, de acordo com a clarificação que,

---

(115) Cf. artigo 154.º, n.º 3, alínea a), do Código do Trabalho, aplicável por força do disposto no artigo 68.º, n.º 1, da LTFP.

entretanto, foi feita pelo Despacho n.º 148/2016, de 1 de julho. Ou seja, mais de metade do serviço prestado pelo pessoal docente especialmente contratado a tempo parcial encontra-se reservada à atividade de lecionação;

c) E, embora se tenha agora consagrado expressamente que os números de referência definidos em tal tabela são aplicáveis «quando o recurso a docente especialmente contratado vise apenas a prestação de serviço docente» – devendo o docente contratado dividir a sua atividade entre, por um lado, «serviço letivo» e, por outro, «preparação de aulas, serviço de assistência a alunos e outras tarefas que se incluam no âmbito da vertente de ensino, nomeadamente, de vigilância e de correção de provas de avaliação» (cf. n.º 4 do artigo 33.º) –, não se afigura que tal solução seja suscetível de repor a proporcionalidade devida entre o número total de horas de serviço semanal e o número de horas de aulas a prestar por parte do pessoal especialmente contratado em regime de tempo parcial;

d) Do confronto entre o regime jurídico do pessoal docente em tempo integral e o regime jurídico do pessoal especialmente contratado em regime de tempo parcial plasmados no Estatuto da Carreira Docente Universitária<sup>(116)</sup> (ECDU), resulta que o Legislador não deixou às instituições de ensino superior um espaço totalmente aberto de determinação no que respeita à fixação do número total de horas de serviço semanal a que o referido pessoal se encontra obrigado;

e) Por outro lado, o princípio da equiparação do trabalhador a tempo parcial ao trabalhador a tempo completo e o princípio da proporcionalidade em matéria remuneratória – que constituem expressão do princípio da não discriminação consagrado na cláusula 4.ª do acordo-quadro relativo ao trabalho a tempo parcial, anexo à Diretiva 97/81/CE, do Conselho, de 15 de dezembro – impedem que a Administração trate de forma discriminatória os trabalhadores contratados a tempo parcial face aos trabalhadores a tempo completo unicamente pelo facto de trabalharem a tempo parcial (a menos que tal se justifique por razões objetivas), garantindo-lhes uma remuneração que não seja inferior à dos trabalhadores a tempo completo, na proporção do respetivo período normal de trabalho semanal;

f) Assim, embora o ECDU preveja que o número total de horas de serviço semanal a que fica adstrito o pessoal especialmente contratado em regime de tempo parcial (incluindo aulas, sua preparação e apoio aos alunos) deve ser contratualmente determinado (cf. artigo 69.º<sup>(117)</sup>), não poderão as instituições de ensino superior, atentos os princípios acima mencionados, deixar de considerar os limites definidos para o pessoal docente em tempo integral aquando da fixação do número total de horas de serviço semanal e do

---

(116) Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 448/79, de 13 de novembro, na versão dada pelo Decreto-Lei n.º 205/2009, de 31 de agosto, alterado pela Lei n.º 8/2010, de 13 de maio.

(117) Note-se que, na versão anterior, este artigo, remetendo também para o contrato a fixação do número total de horas de serviço semanal, incluindo aulas, sua preparação e apoio aos alunos, fixava um limite mínimo de 8 horas e um máximo de 22 horas.

número semanal de horas de aulas daquele pessoal, não obstante a delimitação das atividades a desenvolver pelos docentes contratados em tal regime que agora consta do n.º 4 do artigo 33.º do Regulamento de Prestação de Serviço dos Docentes;

g) Para o pessoal docente em tempo integral, dispõe o ECDU que o regime de prestação de serviço é aquele que corresponde, em média, à duração semanal do trabalho para a generalidade dos trabalhadores em regime de contrato de trabalho em funções públicas e na qual se devem compreender todas as funções dos docentes universitários nos termos nele fixadas (cf. artigo 68.º);

h) De acordo com o n.º 1 do artigo 71.º do ECDU, no regime de tempo integral cada docente deve prestar o número de horas semanais de serviço de aulas ou seminários que lhe for fixado, num mínimo de 6 horas e num máximo de 9 horas<sup>(118)</sup>, sem prejuízo do que vier a ser regulamentado; e, quando tal se justifique, o limite concretamente fixado pode ser excedido, hipótese em que o tempo despendido pelo docente deverá ser contabilizado e compensado;

i) Estabelece-se, por outro lado, nos n.ºs 1, 2 e 3 do mesmo preceito, que o horário de serviço docente integra o tempo de lecionação de aulas e a componente relativa a serviço de assistência a alunos, devendo este, em regra, corresponder a metade daquele tempo;

j) Assim sendo, e considerando os princípios gerais acima mencionados relativos ao regime do trabalho a tempo parcial, deverão as instituições de ensino superior ter em consideração, na determinação da duração semanal de serviço do pessoal especialmente contratado a tempo parcial (incluindo o das aulas, sua preparação e apoio aos alunos), que a mesma tem que ser inferior à do pessoal docente em regime de tempo integral em situação comparável e atender, conseqüentemente, aos respetivos limites também na componente de lecionação, impedindo que àqueles seja dado um tratamento desfavorável ou discriminatório;

k) Deste modo, num contrato a tempo parcial a 60%, num total de 21 horas (por referência às 35 horas semanais), não deverão fixar-se, como norma, 12 horas para o serviço de aulas, conforme previsto na tabela de referência constante do anexo ao novo Regulamento de Prestação de Serviço dos Docentes, sob pena de se obrigar o pessoal especialmente contratado a trabalhar mais apenas devido à circunstância de se encontrar a tempo parcial;

l) Atentas as funções que, só por si, se encontram envolvidas na prestação de serviço docente – serviço letivo, preparação de aulas, serviço de assistência a alunos e outras tarefas que se incluam no âmbito da vertente de ensino, nomeadamente vigilância e correção de provas de avaliação (cf. n.º 4 do artigo 33.º do Regulamento) –, não se afigura razoável que mais de metade do serviço prestado pelo pessoal docentes especialmente contratado a

---

(118) Tal disposição é reproduzida no n.º 1 do artigo 33.º do Regulamento de Prestação de Serviço dos Docentes.

tempo parcial seja apenas dedicado à lecionação, conforme resulta da tabela de referência anexa ao novo Regulamento de Prestação de Serviço.

Em face do exposto, sugeriu-se ao Senhor Reitor da Universidade de Coimbra que fossem revistas as soluções contempladas no mesmo Regulamento quanto à fixação do número total de horas de serviço semanal e do número semanal de horas de aulas para os contratos a tempo parcial do pessoal especialmente contratado.

### *c) Chamadas de atenção*

**Proc. Q-6692/16**

**Entidade visada:** Instituto dos Registos e do Notariado, I.P.

**Data:** 2017/01/24

**Assunto:** Trabalhador portador de deficiência ou doença crónica. Mobilidade

**Sequência:** Sem objeção da entidade visada

Uma trabalhadora, adjunta de conservador, invocou padecer de deficiência motora que dificulta o exercício de funções no posto de trabalho em que se encontra colocada, atenta a necessidade de efetuar longas viagens incompatíveis com as suas dificuldades de locomoção, e contestou a circunstância de tal limitação funcional não ter sido considerada no âmbito dos pedidos de mobilidade que dirigiu à respetiva entidade empregadora, o Instituto dos Registos e do Notariado (IRN, I.P.).

Recolhida informação junto da entidade empregadora, apurou-se que os pedidos de mobilidade haviam sido indeferidos por razões de conveniência ou oportunidade e com o fundamento de que a mobilidade dos adjuntos de conservador se concretiza, em regra, através de procedimento simplificado de seleção. Apurou-se, ainda, que havia sido recentemente aberto procedimento concursal para colocação de adjuntos de conservador a título permanente, ao qual a trabalhadora se poderia candidatar e, assim, superar de modo duradouro o problema suscitado.

Não se justificando, por essa razão, qualquer intervenção concreta sobre a situação da queixosa, foi transmitido ao IRN, I.P., o seguinte entendimento sobre a questão, a fim de que pudesse ser ponderado no âmbito de futuras decisões de mobilidade de conservadores ou adjuntos de conservador portadores de deficiência ou doença crónica:

Nos termos do artigo 86.º, n.º 1, do Código do Trabalho, aplicável aos trabalhadores em funções públicas por força do disposto no artigo 4.º, n.º 1, alínea e), da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20.6 (LTFP), «*o empregador deve adotar medidas adequadas para que a pessoa com deficiência ou doença crónica tenha acesso a um emprego, o possa exercer e nele progredir, ou para que tenha formação profissional, exceto se tais medidas implicarem encargos desproporcionados*» (sublinhado nosso).

A natureza expressamente aberta da norma, resultante do uso de conceitos indeterminados<sup>(119)</sup>, justifica-se em face da necessidade de adequar a sua aplicação às especificidades de cada caso, decorrentes não só da doença crónica ou deficiência (natureza, grau e limitações funcionais que origina), mas também das exigências inerentes ao concreto posto de trabalho.

Neste enquadramento, admite-se que da norma não resulta a obrigação de a entidade empregadora criar um novo posto de trabalho para o trabalhador com deficiência ou doença crónica do qual aquela entidade não tenha necessidade. Mas crê-se, ao invés, que a situação de deficiência é motivo bastante para fundamentar uma decisão específica de mobilidade de um trabalhador para posto de trabalho adaptado à inerente limitação, independentemente da existência de outros trabalhadores (não afetados por qualquer enfermidade ou perda funcional) com interesse na mesma colocação.

Na verdade, tal medida traduziria, desde logo, o cumprimento do dever consagrado no artigo 86.º, n.º 1, do Código do Trabalho. Por outro lado, não envolveria qualquer lesão no plano da igualdade. O princípio da igualdade, como é entendimento uniforme do Tribunal Constitucional, «*obriga a que se trate como igual o que for essencialmente igual e como diferente o que for essencialmente diferente; não impede a diferenciação de tratamento, mas apenas a discriminação arbitrária, a irrazoabilidade, ou seja, o que aquele princípio proíbe são as distinções de tratamento que não tenham justificação e fundamento material bastante*»<sup>(120)</sup>. Donde resulta que, para se aferir da violação do princípio constitucional da igualdade «*importará perguntar se as normas impugnadas possuem uma justificação material para a «diferenciação» que (eventualmente) estabelecem. É que, se a tiverem, não importarão qualquer violação do princípio da igualdade*»<sup>(121)</sup>.

Ora, a situação de um trabalhador portador de deficiência é essencialmente distinta da do trabalhador não afetado por qualquer limitação funcional e deve merecer tratamento diferenciado, à luz de valores a que a própria Constituição confere relevância: como é sabido, esta acolhe a proibição da discriminação das pessoas com deficiência, ou seja, o princípio geral de que aos cidadãos portadores de deficiência não pode ser negado o exercício dos direitos que não seja incompatível com a sua incapacidade (artigo 71.º da Constituição).



---

(119) Como a referência à adoção de medidas «adequadas» ao exercício do trabalho e bem assim a ressalva relativa aos encargos «desproporcionados» para o empregador.

(120) Cf. Acórdão n.º 1007/96, de 8.10.96, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

(121) Acórdão citado.

**Proc. Q-0735/15**

**Entidade Visada:** Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra, E.P.E.

**Data:** 2017/06/30

**Assunto:** Preenchimento de postos de trabalho da carreira médica sem processo de seleção

**Sequência:** Sem resposta

Foi solicitada a intervenção do Provedor de Justiça relativamente ao preenchimento, durante o ano de 2014, de diversos postos de trabalho da carreira médica pelo Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra, E.P.E. (CHUC, E.P.E.), sem a organização de um procedimento de seleção.

Na sequência da queixa apresentada, foi promovida a respetiva instrução junto do CHUC, E.P.E., o qual prestou, em síntese, os seguintes esclarecimentos:

a) As contratações em causa tiverem por fundamento situações de «*manifesta urgência devidamente fundamentada*», nos termos do disposto na parte final do n.º 4 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29 de dezembro<sup>(122)</sup>;

b) Os contratos de trabalho foram celebrados com o objetivo de dar resposta ao cumprimento da missão da instituição de prestar cuidados de saúde aos doentes; e

c) obtiveram a autorização prévia dos membros do Governo competentes das áreas da Saúde e das Finanças.

Apreciada ainda a documentação relativa às contratações em causa na queixa apresentada, apurou-se que, quer o Secretário de Estado da Saúde, quer o Secretário de Estado do Tesouro, terão autorizado os pedidos de recrutamento formulados por entenderem que se encontravam reunidas as condições previstas no n.º 3 do artigo 58.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, «*fundamentados na existência de relevante interesse público no recrutamento, ponderada a carência dos recursos humanos, bem como a evolução global dos mesmos*».

Ou seja, no entendimento sufragado por aqueles membros do Governo, encontrar-se-iam reunidos os seguintes requisitos cumulativos: a) imprescindibilidade do recrutamento, tendo em vista assegurar o cumprimento das obrigações de prestação de serviço público legalmente estabelecidas; b) impossibilidade de satisfação das necessidades de pessoal por recurso a pessoal colocado em situação de mobilidade especial ou a outros instrumentos de mobilidade; c) demonstração de que os encargos com os recrutamentos em causa estavam previstos nos orçamentos dos serviços a que respeitem; e d) cumprimento pontual e integral dos deveres de informação previstos na Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro.

---

(122) De acordo com o referido preceito, «*os processos de recrutamento devem assentar na adequação dos profissionais às funções a desenvolver e assegurar os princípios da igualdade de oportunidades, da imparcialidade, da boa fé e da não discriminação, bem como da publicidade, excepto em casos de manifesta urgência devidamente fundamentada*».

Os esclarecimentos prestados, bem como a documentação remetida, não permitiram ultrapassar as dúvidas de legalidade suscitadas acerca do preenchimento de diversos postos de trabalho da carreira médica sem a prévia organização de procedimentos de seleção. De facto, não ficou demonstrada, de forma inequívoca, a urgência na celebração de contratos por tempo indeterminado, nem foram esclarecidas as razões pelas quais não foi possível organizar atempadamente procedimentos de seleção para preencher as necessidades em causa, quando, por exemplo, já se tinha conhecimento da saída de médicos há algum tempo e se perspetivava a saída de outros a breve trecho.

Ora, sendo certo que a parte final do n.º 4 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29 de dezembro, admite que o recrutamento de trabalhadores nos hospitais E.P.E. se pode concretizar sem a prévia organização de um procedimento concursal, não poderão os centros hospitalares fazer uso de tal disposição fora de situações de «*manifesta urgência*», com vista a dar resposta às necessidades de recursos humanos que, em cada momento, vão sendo identificadas e registadas pelos serviços, uma vez que, como se sabe, por regra, o recrutamento para os postos de trabalho no âmbito da carreira médica é feito mediante processo de seleção (cf. artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 176/2009, de 4 de agosto).

Por outro lado, importa não perder de vista que o artigo 58.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (que aprovou a Lei do Orçamento de Estado para 2014) apenas regulava a autorização excecional de recrutamento de trabalhadores; não permitindo, por si só, e à margem dos regimes de recrutamento de pessoal aplicáveis a cada entidade, que tal recrutamento se concretizasse sem a organização de um procedimento concursal.

Em face do exposto, concluiu-se que a necessidade de recursos humanos com que o CHUC, E.P.E. se debateu durante o ano de 2014, em diferentes especialidades, não prejudicava que tais necessidades pudessem ter sido antecipadas ou fossem previsíveis; circunstância que teria possibilitado a atempada organização de procedimentos de seleção com vista ao preenchimento dos postos de trabalho em causa.



**Proc. Q-2907/17**

**Entidade visada:** Direção-Geral da Administração Escolar

**Data:** 2017/08/03

**Assunto:** Dispensa para amamentação e aleitação. Docentes contratados. Circular n.º 6/2005, de 18 de maio

**Seqüência:** Sem objeção do destinatário

Foi apresentada uma queixa ao Provedor de Justiça por uma docente contratada pelo Ministério da Educação, que solicitava a intervenção deste órgão do Estado no sentido de

instar a Administração Escolar a adotar regras adequadas e uniformes sobre o exercício do direito de amamentação e aleitação pelos docentes contratados.

Analisada a Circular n.º 6/2005, de 18 de maio<sup>(123)</sup>, foi possível verificar que esta, além de não acautelar a situação dos docentes que, em anos sucessivos, ficam colocados em diferentes estabelecimentos escolares, contém regras que admitem que os docentes, em vez de beneficiarem de uma efetiva redução de horário para amamentação e aleitação, recebam apenas um acréscimo remuneratório correspondente ao tempo a que teriam direito para esse fim (e o reconhecimento desse tempo como tempo de serviço efetivamente prestado).

Relembrou este órgão do Estado, antes de mais, que não está apenas em causa o direito dos pais a amamentar ou aleitar, mas também (ou sobretudo) o direito da criança recém-nascida a beneficiar da dispensa dos progenitores para esse efeito.

Não se descortina, por isso, legítimo exigir aos docentes contratados – como sucedera no caso exposto na queixa apresentada – que, além de comunicarem ao Ministério da Educação, nos termos legais<sup>(124)</sup>, a intenção de exercer o direito a dispensa para amamentação ou aleitação, tenham que renovar as comunicações e formalidades sempre que fiquem colocados em estabelecimentos escolares distintos. Importa, pois, garantir que os docentes contratados que se encontram a beneficiar de dispensa para amamentação e aleitação possam continuamente exercer esse direito, mesmo que fiquem colocados noutra estabelecimento de ensino, sem interrupções que desnecessária e injustificadamente prejudiquem os direitos e interesses da criança recém-nascida e dos seus progenitores.

Também não se afigurada adequada a orientação segundo a qual «*No caso de docente contratado com horário incompleto de N horas e tendo direito a R horas de redução, se não considerar inconveniente no aspecto da amamentação/aleitação em leccionar as N horas, pode fazê-lo com o vencimento correspondente às N+R horas, desde que tal não dê origem a horas extraordinárias*» (ponto 4.2. da Circular n.º 6/2005). Na medida em que admite que possa não haver uma efetiva redução do horário para amamentação, desde que seja reconhecido como tempo de serviço efetivo um determinado número de horas (e recebido o correspondente acréscimo remuneratório), esta disposição viabiliza uma verdadeira *distorção* do regime que tutela este direito, cuja principal finalidade é garantir que os progenitores possam ausentar-se do local de trabalho para amamentação ou aleitação sem por tal serem prejudicados – e não assegurar uma majoração do tempo de serviço ou um acréscimo remuneratório.

---

(123) Emitida pela Direção de Serviços de Gestão dos Recursos Humanos da então Direção-Geral dos Recursos Humanos da Educação e que se mantém documento de referência quanto à dispensa de docentes para amamentação ou aleitação [disponível em: [http://www.dgae.mec.pt/?wpfb\\_dl=20313](http://www.dgae.mec.pt/?wpfb_dl=20313) (consultada em 18 de janeiro de 2018)].

(124) Ou seja, nos termos previstos no artigo 48.º do Código do Trabalho (Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro).

## *4.2. Tomadas de posição de não provimento da queixa*

**Proc. Q-2779/17**

**Entidade visada:** Câmara Municipal de Guimarães

**Data:** 2017/05/30

**Assunto:** Alteração de categoria profissional. Mobilidade intercarreiras

Um trabalhador, detendo a categoria de assistente operacional, dirigiu-se ao Provedor de Justiça pretendendo ver concretizada uma mudança de carreira em virtude de ter entretanto adquirido o grau de licenciatura.

Quando não resulte de prévio procedimento concursal a que o trabalhador se tenha candidatado, o exercício de funções noutra categoria ou carreira é admissível mediante colocação em regime de mobilidade interna.

Todavia, o exercício de funções sob este regime não constitui um direito dos trabalhadores, antes configurando uma medida de gestão de recursos humanos a que o empregador público, no âmbito das suas competências gestionárias e ajuizada a conveniência para o interesse público, pode ou não recorrer (cf. n.º 1 do artigo 92.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20.6 - LTFP).

Ora, a aferição de tal conveniência depende sempre de uma apreciação casuística assente em critérios de mérito e de oportunidade que, incidindo sobre a realidade concreta dos serviços e as suas necessidades, é da competência da Administração.

A esta luz, não só a mera titularidade da habilitação adequada não confere ao trabalhador, por si só, o direito ao exercício de funções em carreira de grau de complexidade funcional superior, como não poderá deixar de ser a Administração a ponderar se a sua colocação em mobilidade se revela conveniente para o interesse público, tendo presente, designadamente, o seu perfil profissional e académico e as necessidades concretas do serviço.



**Proc. Q-1213/17**

**Entidade visada:** Câmara Municipal do Seixal

**Data:** 2017/09/05

**Assunto:** Suplemento remuneratório de turno

Um trabalhador reclamou da redução do montante que lhe era pago a título de suplemento remuneratório de turno por entender não ser adequadamente compensado o trabalho ao sábado. Trabalha de terça-feira a sábado, num regime de turnos com semanas de trabalho das 9,00h às 16,30h e das 13,30h às 20,30h, sendo o domingo e a segunda-feira

dias de descanso semanal. A Câmara Municipal do Seixal pagava a título de suplemento remuneratório de turno 22% da remuneração, mas, a partir de 2016, reduziu o acréscimo para 20%, o que motivou a queixa.

Após a sua análise, foi entendido não assistir razão ao queixoso pelas seguintes razões:

1. O artigo 116.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20.6 (LTFP) regula o regime de turnos, fixando que o mesmo é:

- a) Permanente, quando o trabalho for prestado em todos os dias da semana;
- b) Semanal prolongado, quando for prestado em todos os cinco dias úteis e no sábado ou domingo;
- c) Semanal, quando for prestado apenas de segunda-feira a sexta-feira.

2. Nos termos do artigo 161.º da LTFP, sempre que um dos turnos seja total ou parcialmente coincidente com o período de trabalho noturno, os trabalhadores têm direito a um acréscimo remuneratório, cujo montante varia entre:

- a) 25 % e 22 %, quando o regime de turnos for permanente, total ou parcial;
- b) 22 % e 20 %, quando o regime de turnos for semanal prolongado, total ou parcial;
- c) 20 % e 15 %, quando o regime de turnos for semanal, total ou parcial.

3. A fixação das percentagens tem lugar por via de regulamento interno ou em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho. Neste enquadramento, o regulamento do horário de trabalho em vigor na Câmara Municipal do Seixal confere direito a um suplemento mensal nos seguintes termos: i. 25% da remuneração base mensal, para o regime de turnos permanente, total ou parcial; ii. 22% da remuneração base mensal, para o regime de turnos semanal prolongado, total ou parcial; iii. 20% da remuneração base mensal, para o regime de turnos semanal, total ou parcial. No caso do trabalho prestado em regime de turnos de terça-feira a sábado, a Câmara Municipal considerou aplicar-se o suplemento respeitante ao regime de turnos semanal.

4. Decorre do exposto que a situação concreta em causa – trabalho em cinco dias de semana não integralmente coincidentes com os dias úteis – não corresponde a nenhuma das modalidades do regime de turnos. Na verdade, de acordo com a letra da lei, encerrando o serviço ao domingo e à segunda-feira, o regime de turnos não será nem semanal, nem semanal prolongado.

5. Considerando que está em causa a prestação de apenas cinco dias de trabalho, com períodos de descanso semanal fixos, entendeu-se não ser censurável a interpretação da lei feita pela Câmara Municipal do Seixal, no sentido de qualificar o turno como de regime semanal, atribuindo o suplemento remuneratório correspondente.



**Proc. Q-6218/17** e outro

**Entidade visada:** Ministério da Educação

**Data:** 2017/10/25

**Assunto:** Docentes dos quadros do Ministério da Educação. Acesso às vagas de Quadro de Zona Pedagógica do concurso externo

Foram apresentadas diversas queixas ao Provedor de Justiça por docentes dos quadros do Ministério da Educação que consideram injusto que as vagas, a preencher através dos concursos externos de docentes, não sejam prioritariamente consideradas no concurso interno.

Ora, o concurso interno, dirigido aos docentes que já detêm um vínculo por tempo indeterminado com o Ministério da Educação, procura, por um lado, a melhor gestão dos recursos humanos existentes e, por outro, satisfazer o interesse dos docentes de lecionarem em local próximo da sua residência ou da sua família. Já os concursos externos de docentes, incluindo os que revestem natureza extraordinária, procuram dar resposta a necessidades permanentes do sistema educativo que têm vindo a ser asseguradas com recurso à contratação a termo.

Neste enquadramento, o legislador tem considerado preponderante o valor subjacente à estabilização da relação laboral, relativamente ao interesse dos trabalhadores por tempo indeterminado de mudarem de local de trabalho, ponderação que não se afigura criticável. Para a generalidade dos trabalhadores em funções públicas, aliás, a regra geral em matéria de mobilidade – ou seja, de mudança de posto de trabalho – é a de que esta não constitui um direito dos trabalhadores<sup>(125)</sup>, antes configurando uma medida de gestão de recursos humanos a que o empregador público, no âmbito das suas competências gestionárias e ajuizada a conveniência para o interesse público, pode ou não recorrer.

Ademais, subjaz à medida contestada na queixa a intenção de colocar os novos docentes nas regiões onde são apuradas as necessidades permanentes mais relevantes, ficando os recém-contratados vinculados aos respetivos Quadros de Zona Pedagógica. A sua colocação em *escolas* só posteriormente é obtida através de outro concurso (de mobilidade interna) em que os docentes são ordenados consoante a sua antiguidade e classificação profissional, momento em que as preferências dos docentes já vinculados deverão prevalecer sobre as dos docentes que ingressaram na carreira e que detenham graduação inferior.

---

(125) Cf. o n.º 1, do artigo 92.º, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

## **5. Direitos à justiça e à segurança**

### **5.1. Tomadas de posição favoráveis aos queixosos**

#### **a) Sugestões**

**Proc. Q-6024/15**

**Entidade visada:** Polícia de Segurança Pública. Comandante da Divisão da Amadora - Secção de Operações e Informações

**Data:** 2017/10/16

**Assunto:** Segurança interna. Omissão de atuação policial

**Sequência:** Sem objeções

Na queixa era referido que a interessada teria solicitado a comparência Polícia de Segurança Pública (PSP) na sua residência, uma vez que alguém se encontrava a bater violentamente na porta do edifício e, embora aquela força policial tenha comparecido no local, os agentes envolvidos não terão saído da viatura, nem procurado ouvir a reclamante sobre o incidente em causa.

Solicitados esclarecimentos ao Comandante da Divisão Policial da Amadora da PSP, foi este órgão do Estado informado de que os agentes em serviço no carro patrulha da PSP ao receberem indicação para se dirigirem ao local, por haver notícia de indivíduo estranho ao prédio, para ali se deslocaram, assim que terminaram diligência anteriormente iniciada noutro local.

Os agentes da PSP apuraram que no prédio em causa se encontravam dois elementos de empresa de telecomunicações, que ali efetuavam a instalação de fibra ótica, tendo os mesmos sido identificados, comprovando-se que estariam naquele local em serviço, nada de suspeito tendo sido identificado pela PSP.

Conforme informação prestada pelos agentes em causa, estes desconheciam qual a fração da denunciante, razão pela qual a mesma não foi contactada e informada no momento.

Considerando que a interessada não fora contactada sequer posteriormente, tomando conhecimento do apurado apenas porque terá contactado telefonicamente a PSP, foram solicitados novos esclarecimentos sobre os procedimentos adotados quanto ao esclarecimento do denunciante após a deslocação ao local e a verificação da ocorrência.

Em resposta, foi referido que os procedimentos adotados na PSP são idênticos para todos os elementos dessa força de segurança, abrangendo sobretudo a prevenção da criminalidade, fruto do imperativo constitucional do n.º 3 do artigo 272.º da Constituição da República Portuguesa (doravante CRP).

Aquando das deslocações a locais onde tenham ocorrido crimes, independentemente da sua natureza, a PSP atua como órgão de polícia criminal<sup>(126)</sup>, pelo que é lavrado um Auto de Notícia ou eventualmente uma Participação sobre a notícia dos factos. Mesmo em crimes semipúblicos ou particulares e sem que o lesado exerça o seu direito de queixa é elaborado Auto e dado conhecimento ao Ministério Público.

Ainda assim, ponderou este órgão do Estado que, na situação em apreço, poderia ter sido valorizada a relevância do contacto da denunciante pelos elementos da PSP envolvidos, sendo certo que, face ao disposto no Código Deontológico do Serviço Policial<sup>(127)</sup>, ainda que não por força de imposição legal, mas por zelo e cortesia, sempre a denunciante poderia ter sido contactada pela PSP, atento o seu estado de inquietação — atuação policial que certamente a tranquilizaria, face à ausência de perigosidade da situação entretanto verificada pela Polícia.



### **Proc. Q-2343/16**

**Entidade visada:** Direção-Geral da Política de Justiça

**Data:** 2017/04/19

**Assunto:** Proteção jurídica. Prestações pagas pelo beneficiário de apoio judiciário na modalidade de pagamento faseado de taxa de justiça

**Seqüência:** Encontra-se instituído um grupo de trabalho para avaliação dos constrangimentos e das disfuncionalidades do sistema de acesso ao direito, com o objetivo da supressão dos mesmos

Foi solicitada intervenção no âmbito do funcionamento do apoio judiciário, na modalidade de pagamento faseado da taxa de justiça para efeitos judiciais.

---

(126) Nos termos fixados na lei, designadamente no Código de Processo Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de Fevereiro, cuja versão atual pode ser consultada no sítio da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=199&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=199&tabela=leis).

(127) V. Artigo 7.º (Correção na Atuação), n.º 2, do Código Deontológico do Serviço Policial, Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, publicado no *Diário da República*, n.º 50, 1.ª Série-B, de 2002-02-28 «(...) os membros das forças de segurança devem comportar-se de maneira a preservar a confiança, a consideração e o prestígio inerentes à função policial, tratando com cortesia e correção todos os cidadãos, nacionais, estrangeiros ou apátridas, promovendo a convivalidade e prestando todo o auxílio, informação ou esclarecimento que lhes for solicitado, no domínio das suas competências».

No caso trazido à apreciação deste órgão do Estado, a ação em causa teria um valor de €6400,53, com uma taxa de justiça associada de €204,00, por aplicação do Regulamento de Custas Processuais.<sup>(128)</sup>

Aquando da liquidação mensal das prestações, em regime de duodécimos equivalentes a €80,00, de acordo com a instrução do Centro Distrital de Segurança Social competente, o reclamante viria a ser informado de que seria forçado a pagar cerca de quatro vezes o valor da taxa de justiça (no total de €816,00), uma vez que era beneficiário do apoio judiciário (em conformidade com o regime vertido no n.º 1 do artigo 13.º da Portaria n.º 1085-A/2004 de 31 de agosto).

Nesta medida, a aplicação dos critérios plasmados na citada Portaria parece ter conduzido à penalização do beneficiário, onerando — ao invés de desobrigar — a prestação mensalmente devida.

Com efeito, as diligências instrutórias realizadas por este órgão do Estado permitiram concluir que o sistema de proporcionalidade das custas em relação ao valor da ação pode conduzir — no limite — a situações que desvirtuam os objetivos definidores do próprio regime de acesso ao direito e aos tribunais, traduzido em «(...) assegurar que a ninguém seja dificultado ou impedido, em razão da sua condição social ou cultural, ou por insuficiência de meios económicos, o conhecimento, o exercício ou a defesa dos seus direitos.»<sup>(129)</sup>

O acórdão do Tribunal Constitucional n.º 159/2008<sup>(130)</sup> procedeu à análise dos efeitos que um valor da ação crescente tem nos custos (absolutos) a suportar pelas partes, como taxa de justiça, ainda que estas se encontrem num estado de insuficiência económica que justifique a atribuição de proteção jurídica.

Obteve vencimento a tese que defendia que o sistema permitia o pagamento das custas em prestações, por um lado, e que está previsto um prazo de quatro anos, findo o qual as prestações deixam de ser exigíveis, por outro lado.

---

(128) Regulamento das Custas Processuais

«Artigo 5.º

Unidade de conta

1 - A taxa de justiça é expressa com recurso à unidade de conta processual (UC).

2 - A UC é actualizada anual e automaticamente de acordo com o indexante dos apoios sociais (IAS), devendo atender-se, para o efeito, ao valor de UC respeitante ao ano anterior.

3 - O valor correspondente à UC para cada processo, tal como definido no n.º 2 do artigo 1.º, fixa-se no momento em que o mesmo se inicia, independentemente do momento em que a taxa deva ser paga.

4 - O valor correspondente à UC para o pagamento de encargos, multas e outras penalidades fixa-se no momento da prática do acto taxável ou penalizado.»

Em 2016, o valor de cada UC era de 102,00€.

(129) V. o n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 34/2004, de 29 de julho, na redação conferida pela Lei n.º 47/2007, de 28 de agosto.

(130) V. *Diário da República*, n.º 96, 2.ª Série, de 19 de maio de 2008, in <http://www.dre.pt>. (acesso em 25 de novembro de 2016).

Contudo, como nota o Conselheiro Benjamim Rodrigues no respetivo voto de vencido, do procedimento de determinação da insuficiência está ausente qualquer consideração relativa ao montante das custas, cuja ponderação prévia influencia decisivamente a decisão do cidadão em recorrer a juízo para fazer valer os seus direitos<sup>(131)</sup>.

Ademais, as soluções normativas que acautelam o perigo de pagamento de custas judiciais excessivas parecem não refletir qualquer ponderação relativa à capacidade do sujeito que paga as custas, respeitando, antes, ao *ratio* entre o valor das custas e o do valor do serviço público exigido pela natureza de taxa do tributo em causa.

Tal como se refere no texto do acórdão citado, se é certo que, no artigo 13.º da Portaria n.º 1085-A/2004 e no n.º 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 34/2004, de 29 de julho, são estabelecidos limites ao pagamento de custas, de que apenas beneficia quem goza de apoio judiciário, o facto é que essas custas se constituíram em função de um pressuposto materialmente distinto daquele que preside ao instituto do apoio judiciário.

No primeiro caso, atende-se à capacidade da generalidade dos cidadãos e não à dos carenciados, sendo que o critério para pagamento das custas, por parte destes últimos, é aferido pelo padrão daqueles.

Assim, o devedor que goze de apoio judiciário pagará prestações que são determinadas apenas em função da capacidade aferida ao cidadão médio, sem qualquer consideração do montante das custas, mas o esforço concreto do pagamento final que é lhe é pedido (valor da ação e custas) assentará, por inerência, no pressuposto de uma capacitação que não tem.

Donde resulta que as pessoas com igual insuficiência poderão ter de pagar montantes concretos diferentes das custas apenas em razão da diferença dos valores das ações.

Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 13.º da Portaria n.º 1085-A/2004, o requerente poderá solicitar a suspensão do pagamento faseado: se «*o somatório das prestações pagas (...) for, em dado momento, superior a quatro vezes o valor da taxa de justiça inicial, o beneficiário pode suspender o pagamento das restantes prestações; tratando-se de processo em que não seja devida taxa de justiça inicial, a suspensão pode ter lugar quanto o somatório das prestações pagas pelo beneficiário for superior a 2 UC*». Em tais situações, o pedido de reembolso poderá ser apresentado junto do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P.

Contudo, a medida em causa não se repercute no montante total das custas a pagar, consubstanciando apenas uma suspensão dos pagamentos mensais; por outro lado, o sistema de pagamento faseado parece traduzir a «mera garantia do Estado pelo eventual crédito futuro das custas, na medida em que as prestações a que se refere não dizem respeito às custas finais da acção, mas às custas prováveis, caso o litigante as tenha de pagar à face das respectivas regras processuais»<sup>(132)</sup>.

---

(131) V. o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 159/2008, cit.

(132) V. o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 159/2008, cit.

Resulta ainda do n.º 1 do artigo 6.º do Regulamento das Custas Processuais que o valor da causa comporta reflexos diretos no montante da taxa de justiça inicial e da taxa de justiça subsequente e, em necessária decorrência, no número de prestações a liquidar pelo beneficiário do apoio judiciário.

Em face das considerações acima elencadas, o Provedor de Justiça dirigiu-se à Senhora Diretora-Geral da Política de Justiça (DGPJ), subscrevendo a tese de que o sistema de apoio judiciário deveria apurar se o contributo suportado pelo beneficiário (nos termos do anexo à Lei n.º 34/2004, de 29 de julho) pode prolongar-se por lapso de tempo mais ou menos alargado, em sede de pagamento prestacional, não se revelando suficiente, para o efeito, a invocação das cláusulas de salvaguarda do n.º 3 do artigo 16.º da Lei n.º 34/2004, e 13.º da Portaria n.º 1085-A/2004.

Junto da Direção-Geral da Política de Justiça obteve-se a informação de que foi atempadamente constituído um grupo de trabalho multidisciplinar que se destinará a proceder ao estudo e análise do atual funcionamento do sistema de acesso ao direito e aos tribunais, tendo em vista a futura alteração do regime legal vigente, sendo que, nesse âmbito, será devidamente ponderada a questão suscitada por este órgão do Estado.

Defendendo que o valor das custas não obsta ao acesso ao direito do beneficiário de proteção jurídica na modalidade de pagamento faseado de taxa de justiça e demais encargos com o processo, na medida em que o cálculo da prestação assenta nos rendimentos do requerente, não tendo em conta o montante calculado com base no valor da ação, reconheceu a DGPJ que o regime não se afigura claro no que concerne à acumulação de prestações com origem em diferentes processos, carecendo, por isso, de estatuição neste sentido.

Por outro lado, entende a entidade visada que o pagamento das prestações deveria ser suspenso logo que fosse atingido o montante calculado no início do processo, sendo posteriormente retomado nos casos em que o cálculo da conta a final resulte num valor superior ao inicial e apenas até perfazer esse montante.

Reconhece ainda a DGPJ que o valor das taxas de justiça pode resultar na denegação de justiça ao beneficiário quando estejam em causa requerentes que em virtude do cálculo dos rendimentos relevantes para efeitos de atribuição da prestação social, não tenham direito à atribuição do benefício. Tal deve-se ao facto de o valor da taxa de justiça não ser considerado para efeitos do deferimento do pedido, e se o requerente pode ter condições económicas para fazer face a taxas de 1 UC, o mesmo pode não ocorrer para taxas de montantes mais elevados, como sejam 24 UC.

Neste contexto, releva a falta de previsão legal de um critério que estabeleça um limiar a partir do qual se considere que, apesar do requerente não se encontrar num contexto de insuficiência económica para efeitos de atribuição de proteção jurídica, poderá não estar em condições de fazer face àquela situação.

Em face do acima exposto, e atentos os esclarecimentos produzidos pela Direção-Geral da Política de Justiça, considero, para já, desnecessária a realização de diligências

instrutórias complementares, uma vez que se encontrarão reunidos os pressupostos tendentes à introdução de alterações significativas ao atual regime de acesso ao direito e aos tribunais.

Em conformidade, informo V. Exa. ter sido determinada, na presente data, o fecho do procedimento em referência, ao abrigo do disposto na alínea c) do artigo 31.º da Lei n.º 9/91, de 9 de abril (Estatuto do Provedor de Justiça).



**Proc. Q-2517/17**

**Entidade visada:** Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.

**Data:** 2017/08/08

**Assunto:** Direito rodoviário. Renovação do título de condução. Omissão de medidas

**Sequência:** Sem objeções

Neste procedimento era contestada a atuação do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP (IMT), no âmbito de processo de renovação do título de condução.

Referia o reclamante que o procedimento se havia desencadeado na Loja do Cidadão de..., sendo oportunamente esclarecido da obrigatoriedade de deslocação presencial aos serviços locais do IMT em ..., a cerca de 65Km da respetiva residência.

Uma vez realizada a deslocação, não foi possível concluir o competente registo fotográfico, em virtude de falha registada no sistema, pelo que o queixoso, portador de deficiência motora, com 80% de incapacidade, se viu na contingência de repetir o percurso, com significativo acréscimo de despesas.

No âmbito de diligências instrutórias promovidas por este órgão do Estado, veio a concluir-se que o mesmo era titular de carta de condução, válida até 2032, para as categorias B e B1.

De acordo com a informação disponibilizada, a plataforma informática denominada «IMT Online», em funcionamento a partir do dia 1 de janeiro de 2017, que veio permitir a prestação de serviços ao público relativos ao título de condução através do respetivo sítio eletrónico, sofreu constrangimentos relacionados com a capacidade do servidor, reportados durante as primeiras semanas daquele mês.

Por este motivo, no caso em apreço, não terá sido possível aos serviços do IMT processarem o pedido *online*, atendendo aos constrangimentos acima invocados.

À data da elucidação, a plataforma informática encontrar-se-ia em pleno funcionamento, sem identificação de casos pendentes. Contudo, durante o lapso temporal invocado, o IMT não terá desenvolvido qualquer diligência concernente à divulgação da existência

de anomalias no seu sítio eletrónico, por forma a acautelar a informação atempada dos utilizadores.

Foi, assim, chamada a atenção do senhor Presidente do IMT para a necessidade do cumprimento do direito à informação dos utentes que beneficiam daquela funcionalidade, na qualidade de consumidores.

Nestes termos, resulta do disposto no Decreto-Lei n.º 77/2014, de 14 maio<sup>(133)</sup>, que o IMT constitui o organismo da administração indireta do Estado encarregue das funções de regulamentação técnica, de licenciamento, coordenação, fiscalização e planeamento no setor dos transportes terrestres, fluviais e respetivas infraestruturas e na vertente económica do setor dos portos comerciais e transportes marítimos, bem como da gestão de contratos de concessão em que o Estado seja concedente nos referidos setores ou em outros setores, nomeadamente relativos a transporte aéreo e infraestruturas aeroportuárias, de modo a satisfazer as necessidades de mobilidade de pessoas e bens.

No referido enquadramento, e de acordo com o regime definido no artigo 47.º da Lei-quadro das entidades reguladoras, publicada em anexo à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, incumbe às entidades reguladoras a adequada promoção da defesa dos serviços de interesse geral e da proteção dos direitos e interesses dos consumidores nas áreas de atividade económica sobre a qual incide a respetiva atuação.

Recorde-se que os direitos dos consumidores encontram-se consagrados, desde logo, na Constituição da República Portuguesa, prevendo o artigo 60.º da Lei Fundamental os direitos à boa qualidade dos bens e serviços, ao seu preço competitivo e equilibrado, à proteção da saúde, à segurança, à eliminação do prejuízo e à própria formação e informação.

Trata-se de direitos dos cidadãos enquanto consumidores, que obrigam a prestações do Estado e se impõem aos próprios operadores económicos fornecedores de bens. A obrigação de formação e de informação dos consumidores recai, assim, também sobre o Estado e sobre os aludidos operadores económicos<sup>(134)</sup>.

Em face do exposto, foi sugerido que seja:

a) Sempre divulgada, em tempo útil, a existência de constrangimentos atinentes ao funcionamento da plataforma informática «IMT *Online*», ainda que as anomalias registadas impossibilitem a definição de um prazo concreto para o restabelecimento daquele serviço;

b) Ponderada a adoção de medidas excecionais para casos devidamente fundamentados, designadamente em sede de redução da taxa aplicada, sempre que o requerente for portador de deficiência física comprovada e não seja possível realizar o processamento do respetivo pedido *online* em virtude da sinalização de falhas no sistema.

---

(133) Altera e republica o Decreto-Lei n.º 236/2012, de 31 de outubro, que aprova a orgânica do IMT.

(134) V., neste sentido, o parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, de 15 de dezembro de 1992, em: <http://www.gde.mj.pt/pgrp.nsf/7fc0bd52c6f5cd5a802568c0003fb410/53623e84c299cf3e802566170041f0c9?OpenDocument&ExpandSection=-1&Highlight=0,made,in> (acesso em 12 de julho de 2017).

## *b) Chamadas de atenção*

**Proc. Q-5292/15 e Q-7106/14**

**Entidade visada:** Ministra da Administração Interna

**Data:** 2017/01/04

**Assunto:** Atuação policial. Trânsito de veículos em serviço de urgência. Missão de polícia

**Sequência:** Sem objeções

Este órgão do Estado recebeu diversas queixas sobre a aplicação do Código da Estrada (CE) a veículos da Polícia de Segurança Pública (PSP), da Guarda Nacional Republicana (GNR) e da Polícia Judiciária (PJ), nas quais se questionava, resumidamente, se as viaturas das mencionadas forças de segurança, quando não estão em marcha de urgência, podem infringir as normas do CE.

Está em causa o não levantamento de autos de contraordenação a condutores ou titulares do documento de identificação de veículos, por estes alegadamente se encontrarem a circular em «serviço de urgência», conforme previsto no artigo 64.º do CE<sup>(135)</sup>.

De uma forma geral, os queixosos foram informados de que, nesta matéria, no desempenho das suas funções de fiscalização rodoviária, o procedimento das autoridades difere consoante estejam em causa veículos em «missão de polícia» (GNR, PSP, PJ, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, Polícia Municipal, Polícia Marítima, etc.), veículos em missão de «prestação de socorro» (Autoridade Nacional de Proteção Civil, Instituto Nacional Emergência Médica, Bombeiros,

---

(135) V. «artigo 64.º do Código da Estrada (Trânsito de veículos em serviço de urgência)

1 – Os condutores de veículos que transitem em missão de polícia, de prestação de socorro, de segurança prisional ou de serviço urgente de interesse público assinalando adequadamente a sua marcha podem, quando a sua missão o exigir, deixar de observar as regras e os sinais de trânsito, mas devem respeitar as ordens dos agentes reguladores do trânsito.

2 – Os referidos condutores não podem, porém, em circunstância alguma, pôr em perigo os demais utentes da via, sendo, designadamente, obrigados a suspender a sua marcha:

a) Perante o sinal luminoso vermelho de regulação do trânsito, embora possam prosseguir, depois de tomadas as devidas precauções, sem esperar que a sinalização mude;

b) Perante o sinal de paragem obrigatória em cruzamento ou entroncamento.

3 – Os condutores dos veículos que circulam nas condições referidas no n.º 1 devem assinalar adequadamente a sua marcha através da utilização dos avisadores sonoros e luminosos especiais referidos, respetivamente, no artigo 22.º e artigo 23.º.

4 – Caso os veículos não estejam equipados com os dispositivos referidos no número anterior, a marcha urgente pode ser assinalada:

a) Utilizando alternadamente os máximos com os médios; ou

b) Durante o dia, utilizando repetidamente os sinais sonoros.

5 – É proibida a utilização dos sinais que identificam a marcha dos veículos referidos no n.º 1 quando não transitem nas condições nele previstas.

Cruz Vermelha, etc.) ou veículos em missão de «serviço urgente de interesse público» (veículos do Estado ao serviço dos órgãos de soberania, das autarquias, etc.).

Foi também dado conhecimento aos queixosos do teor da Circular n.º 19/2011, da Direção de Operações da GNR, referente ao trânsito de veículos em serviço de urgência, a qual tem por referências o artigo 64.º do CE<sup>(136)</sup> e do Despacho de Sua Excelência o

---

6 – Sem prejuízo dos números anteriores, em casos regulamentados, os condutores dos veículos que transitam em missão de polícia que assim o exija poderão ser dispensados de utilização de avisadores sonoros e luminosos, devendo observar indispensáveis medidas de segurança, não podendo, porém, em circunstância alguma, pôr em perigo os demais utentes da via, sendo, designadamente, obrigados a suspender a sua marcha nas situações previstas no n.º 2.

7 – Quem infringir o disposto nos números anteriores é sancionado com coima de € 120 a € 600.»

(136) Circular n.º 19/2011 da Direção de Operações da GNR:

«Assunto: Trânsito de Veículos em Serviço de Urgência.

Ref.: a) Artigo 64.º do Código da Estrada;

b) Despacho S. Exa. o MAI, de 31 maio 2011.

1. Situação

a. Frequentemente o dispositivo da Guarda depara-se com situações de veículos que transitam em missão de polícia, de prestação de socorro ou em eventual serviço urgente de interesse público, cujos condutores deixam de observar as regras e os sinais de trânsito.

b. O art. 64.º do Código da Estrada prevê e estatui: «Os condutores de veículos que transitam em missão de polícia, de prestação de socorro ou de serviço urgente de interesse público assinalando adequadamente a sua marcha, podem, quando a sua missão o exigir, deixar de observar as regras e os sinais de trânsito, mas devem respeitar as ordens dos agentes reguladores do trânsito».

c. Ultimamente têm vindo a público notícias relativas ao não levantamento de autos de contraordenação a condutores ou titulares do documento de identificação de veículos, por estes alegadamente invocarem que circulavam em «serviço urgente de interesse público».

d. Esta situação mereceu especial atenção por parte da Provedoria de Justiça, cuja recomendação culminou no Despacho de S. Exa. o Ministro da Administração Interna, de 31 maio 2011.

2. Procedimento

Neste contexto, no intuito de uniformizar procedimentos no tratamento desta matéria, deve o dispositivo da Guarda, quando confrontado com as situações referidas em l. a., conforme estejam em causa veículos em missão de polícia (GNR, PSP, PJ, SEF, ASAE, Polícia Municipal, Polícia Marítima, etc.), veículos em missão de prestação de socorro (ANPC, INEM, Bombeiros, Cruz Vermelha, etc.), ou veículos em missão de serviço urgente de interesse público (Veículos do Estado ao serviço dos órgãos de soberania, dos Governos Cívicos, das autarquias, etc.), adotar o seguinte procedimento:

a. Veículos em missão de polícia ou em missão de prestação de socorro

«(...) (1) Sendo possível no acto da prática da infracção identificar o autor da contra-ordenação, a subunidade fiscalizadora limita-se a elaborar a respectiva participação dos factos (ANEXO A), e remete-a à respectiva Unidade, acompanhada de todo o correspondente processo e da prova de infracção, quando for o caso.

(2) Não tendo sido possível, no acto da prática da infracção, identificar o respectivo autor da contra-ordenação e verificando-se que o titular do documento de identificação do veículo é pessoa colectiva, o que acontece na maioria destes casos, a subunidade fiscalizadora deve proceder à notificação desta última (Mod. GNR-UAG n.º 187), para, em conformidade com o n.º 5 do Art.º 171 do CE, identificar o condutor.

(3) Apurada ou não a identificação do autor da infracção, a subunidade fiscalizadora limita-se a elaborar a respectiva participação dos factos (ANEXO A), e remete-a à respectiva Unidade, acompanhada de todo o correspondente processo e da prova de infracção, quando for o caso.

Ministro da Administração Interna, de 31 de maio de 2011<sup>(137)</sup>, proferido na sequência da Recomendação do Provedor de Justiça a propósito do «serviço urgente de interesse público»<sup>(138)</sup>.

Por respeitar a esta matéria, é igualmente referido o artigo 171.º-A do CE, enquanto preceito que dispensa o agente atuante do procedimento de passagem do Auto de Notícia e de Denúncia<sup>(139)</sup> e da Identificação do Arguido<sup>(140)</sup> quando estejam em causa infrações cometidas pelos agentes das forças e serviços de segurança e órgãos de polícia criminal, que decorram do exercício das suas funções e no âmbito de missão superiormente autorizada ou legalmente determinada e desde que confirmada por declaração da entidade competente<sup>(141)</sup>. A este propósito, os queixosos foram esclarecidos de que este artigo deve ser interpretado atento o âmbito do artigo 64.º do CE o qual, como decorre da respetiva epígrafe, «(...) não regula o trânsito de veículos em missão de polícia, mas o trânsito de veículos em serviço de urgência.(...)»<sup>(142)</sup>.

---

(4) Recebido o processo, o Comando da Unidade, se subsistirem dúvidas quanto à missão em que o veículo circulava, oficia (ANEXO B) o titular do documento de identificação do veículo, visando apurar se o caso em concreto é passível de se enquadrar no conceito de «missão de polícia ou de prestação de socorro», nos termos do art.º 64.º do Código da Estrada.

(5) Após conclusão do processo, é elaborada informação (ANEXO C) a ser submetida a despacho do Comandante da Unidade, com proposta de arquivamento por preencher os pressupostos do art.º 64.º do Código da Estrada, ou de levantamento do respectivo auto de contraordenação, nos termos do artigo 170.º do mesmo diploma. (...)».

(137) Despacho do Ministro da Administração Interna:

«1. Aos senhores Presidente da ANSR, Comandante-Geral da GNR e Director Nacional da PSP para, no âmbito das suas competências e tendo em conta as respetivas condições operacionais, seguirem as recomendações do Senhor Provedor de Justiça que a seguir se transcrevem:

A. «À PSP, no sentido de que, no desempenho das funções de fiscalização rodoviária, os respectivos agentes levantem autos de contra-ordenação sempre que presenciem contra-ordenações rodoviárias, cometendo à Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR) a análise da verificação, ou não, dos pressupostos inerentes ao serviço urgente de interesse público, a fazer na fase de apreciação das defesas;

B. À Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR), no sentido de que, na fase de apreciação das defesas, faça a análise da verificação, ou não, dos pressupostos inerentes ao serviço urgente de interesse público;

C. À GNR, à PSP e à Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR), no sentido de que organizem e mantenham actualizados registos de entidades do Estado cujos veículos e condutores foram fiscalizados e invocaram ou suscitaram o serviço urgente de interesse público, nos termos do artigo 64.º do C.E., e que divulguem anualmente tais registos.»

2. Dê-se conhecimento deste despacho ao Senhor Provedor de Justiça.»

(138) Trata-se da Recomendação n.º 4/A/2011 de 12 de maio.

(139) V. artigo 170.º do CE (Auto de notícia e de denúncia).

(140) V. artigo 171.º do CE (Identificação do arguido).

(141) V. artigo 171.º-A do CE

(Dispensa de procedimento)

O disposto no artigo 170.º não se aplica às infrações cometidas pelos agentes das forças e serviços de segurança e órgãos de polícia criminal quando aquelas decorram do exercício das suas funções e no âmbito de missão superiormente autorizada ou legalmente determinada e desde que confirmada por declaração da entidade competente.

(142) V. Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, 242/13.9TBSRT.C1, de 27 de novembro de 2013.

Com efeito, «(...) a circunstância de um veículo circular em missão de polícia não significa, por si só, que transita em serviço de urgência. Para que assim seja, e possa atuar a cláusula de exclusão da ilicitude prevista no artigo 64.º, portanto, para que ao condutor de veículo em missão de polícia seja lícito deixar de observar as regras e os sinais de trânsito — e, ainda assim, não todos, como resulta do n.º 2 do mesmo artigo — é necessário, em primeiro lugar, que a natureza da missão, pela sua urgência e relevância, o exija e, em segundo lugar, que a marcha urgente seja devidamente assinalada, seja por avisadores sonoros e luminosos seja, caso aqueles não existam, por sinais de luzes e sinais sonoros(...)»<sup>(143)</sup>.

Daqui resulta que o artigo 171.º-A do CE só dispensa o agente atuante do procedimento previsto no artigo 170.º do mesmo código, nos termos em que o dispõe, quando estejam em causa infrações cometidas pelos agentes das forças e serviços de segurança e órgãos de polícia criminal em situações de trânsito de veículos em serviço de urgência e não em qualquer situação de missão de polícia não urgente.

Assim, face à possibilidade de a ausência de referência expressa na redação do artigo 171.º-A do CE poder deixar dúvidas quanto à exigência do carácter urgente da missão policial, para efeitos de aplicação da dispensa de procedimento ali prevista às forças e serviços de segurança e órgãos de polícia criminal, foi chamada a atenção da senhora Ministra da Administração Interna para a necessidade de os militares e agentes das diferentes forças de segurança serem alertados para a correta interpretação dos artigos 64.º e 171.º do CE, quanto à exigência do carácter urgente da missão policial a que se referem estes preceitos legais.



**Proc. Q-5547/15**

**Entidade visada:** Comandante do Arquivo Geral do Exército

**Data:** 2017/11/21

**Assunto:** Acesso a documentos. Certificação

**Sequência:** Sem objeções

Em resposta a pedido apresentado, o Arquivo Geral do Exército remetera ao queixoso fotocópias autenticadas de documentos a ele referidos e ali arquivados. Documentos (folha de matrícula) que, «dada a sua idade, se foram deteriorando, tendo sido coladas, em tempos idos, com fita adesiva que nas cópias aparecem mais escuras, sem que lhe tenha subtraído qualquer informação».

---

(143) *Idem.*

Mas, verificou-se que as fotocópias em causa abarcavam integralmente, e do ponto de vista material, os elementos solicitados pelo reclamante com particular destaque para os anos de serviço prestados, assim como para os prémios, condecorações e louvores recebidos.

Assim sendo, emitida certidão de teor, nos termos legalmente previstos, em moldes que, naturalmente, não suscitam dúvidas quanto à sua veracidade, nem quanto à exatidão do conteúdo da informação constante da mesma, dando deste modo resposta, na prática, à pretensão, nada mais havia a diligenciar por parte deste órgão do Estado.

Em todo o caso, e no sentido do integral esclarecimento do interessado, teve-se oportunidade de chamar a atenção do senhor Comandante do Arquivo Geral do Exército para a necessidade de virem a ser expurgadas das certidões a emitir por aquele departamento as referências disciplinares, tendo em vista a salvaguarda dos direitos daqueles a quem as mesmas possam dizer respeito.

De facto, e no quadro da contínua melhoria do trabalho a desenvolver por todos os servidores do Estado, entendeu-se, a respeito da problemática analisada, em particular acerca do conteúdo das certidões emitidas e a emitir pelo Arquivo Geral do Exército, tecer as seguintes considerações.

Considerou-se, em especial, a menção à aplicação de penas disciplinares, como aconteceria no caso concreto, em documentação constante do processo individual de militar.

Decorre da ponderação que veio a ser feita, com base na queixa, a necessidade de assegurar a busca de uma solução de equilíbrio entre todos os direitos e interesses em presença, nos termos assim enunciados:

De acordo com do Estatuto dos Militares das Forças Armadas, constitui dever geral de qualquer militar o «cumprir e fazer cumprir a disciplina militar», em termos que, não sendo observados, determinam a punição do infrator à luz do Regulamento de Disciplina Militar ou do Código de Justiça Militar, consoante os casos (v. o disposto na alínea b) do n.º 3 do seu artigo 11.º aprovado pelo Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio, ao qual se faz referência por uma questão de contextualização).

Não obstante o Regulamento de Disciplina Militar<sup>(144)</sup> estabelecer a autonomia do processo disciplinar, assim como a sua subordinação às regras naquele positivadas, não menos certo será o reconhecimento da subsidiariedade da aplicação dos princípios gerais do direito penal, da legislação processual penal.

Como tal impõe-se, também no domínio do direito disciplinar, enquanto direito sancionatório de carácter punitivo, afastar, tal como no direito penal, os aspetos estigmatizantes da condenação pela prática de determinado facto, tendo em vista a reinserção plena e inquestionável do seu autor.

---

(144) Aprovado pela Lei Orgânica n.º 2/2009, de 22 de julho.

Tal preocupação parece resultar, de resto, do n.º 3 do artigo 63.º do diploma legal vigente nas Forças Armadas, ao determinar-se que, «nas notas extraídas dos registos não se faz menção das penas extintas nem dos respectivos registos», naquilo que entendo assumir-se como partilha da matriz subjacente ao instituto da reabilitação, presente no direito penal.

De facto, naquele ramo do direito existe, e de outro modo não se poderia admitir, à luz dos princípios estruturantes de um Estado de Direito, a preocupação da «recolocação do ex-condenado na situação jurídica anterior à sentença condenatória», através da «extinção (total ou parcial) das interdições, incapacidades e demais efeitos jurídicos da condenação», em moldes que são, de resto, acompanhados pela jurisprudência que tem vindo a pronunciar-se sobre a problemática em apreço (cf. SILVA, Germano Marques da, *Direito Penal Português: Parte Geral III*, pg. 254).

Nesse sentido, veio o legislador determinar<sup>(145)</sup> as diferentes circunstâncias de tempo e de modo cuja ocorrência determinará, de forma automática e irrevogável, o cancelamento de decisões até então constantes do registo criminal.

Assim sendo, as inscrições do registo perdem «eficácia jurídica para quaisquer efeitos, não devendo sequer manter-se em ficheiro, sendo deles retirados no prazo máximo de dois anos após a data em que hajam perdido eficácia» (neste sentido, o mesmo autor, pg. 255).

Reforça-se deste modo ideia dominante, nos termos da qual se pretende, em consonância com os princípios constitucionais a observar neste domínio, permitir afastar os aspetos estigmatizantes da condenação pela prática de determinado crime, promovendo a reinserção dos cidadãos em causa, determinando a extinção da responsabilidade criminal daqueles.

Deste modo, movido por idêntico objetivo, cuja legitimidade decorre da argumentação aduzida nos termos que antecedem, foi chamada a atenção para a pertinência da adoção de procedimentos que, não desvirtuando a natureza da documentação à guarda do Arquivo Geral do Exército e, como tal, a sua missão, salvaguardem os direitos daqueles a quem a mesma possa dizer respeito, ponderando-se, designadamente, o expurgo das referências disciplinares, das certidões a emitir.



---

(145) V. o artigo 11.º da Lei n.º 37/2015, de 5 de maio, na redação atual.

**Proc. Q-1442/17**

**Entidade visada:** Casa de Acolhimento Residencial Especializada

**Data:** 2017/05/16

**Assunto:** Direito de menores. Abono de família. Regime de utilização

**Sequência:** Sem objeções

Era reclamado o procedimento levado a cabo por Casa de Acolhimento Residencial Especializada no que respeita ao regime de utilização das verbas atribuídas em sede de abono de família para crianças e jovens, no âmbito do disposto no Decreto-Lei n.º 176/2003, de agosto.

Era referido que se afigurariam pouco claros os objetivos e finalidades associados à administração das prestações em causa, salientando-se a aparente ausência de discriminação das despesas individuais havidas com cada jovem. Sublinhava-se ainda que, ao abrigo do acordo de promoção e proteção celebrado com a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens de ..., para efeitos de institucionalização do menor, a instituição seria responsável por garantir todos os cuidados necessários ao normal desenvolvimento do jovem, designadamente ao nível da alimentação, higiene, educação e saúde.

Finalmente, alegava-se que, na sequência da aplicação de medidas disciplinares, nem sempre seria garantido ao jovem o dinheiro de bolso previsto pelas normas constantes do regulamento interno, prática que inclusivamente se revelaria contrária ao estatuído na alínea e) do n.º 1 do artigo 63.º do sobredito normativo

Mas, apreciados os elementos recolhidos no âmbito da instrução do procedimento, foi determinado o respetivo encerramento.

Efetivamente, concluiu-se que se mostrava genericamente cumprido o princípio de afetação dos montantes relativos ao abono familiar no interesse do menor, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 176/2003, de agosto<sup>(146)</sup>.

Os elementos apreciados pelo Provedor de Justiça no procedimento permitiram também aferir que foram garantidos os postulados elencados na Recomendação do Conselho da Europa, de 16 de março de 2005, relativa aos Direitos das Crianças a viver em Instituição<sup>(147)</sup>, em particular no que se refere à observância dos direitos do jovem em regime de institucionalização, de acordo com a regulamentação geral e as normas especiais da instituição.

Por maioria de razão, foi também reconhecido o cumprimento do critério norteador da intervenção — a satisfação do superior interesse do menor —, uma vez que se mostraram

---

(146) Implementa o abono de família para crianças e jovens e define a proteção na eventualidade de encargos familiares no âmbito do subsistema de proteção familiar.

(147) V. a Recomendação REC (2005) 5, de 16 de março, em <https://rm.coe.int/16806a45f2> (acesso em 15 de maio de 2017).

proporcionadas as condições suscetíveis de proteger e promover a sua segurança, saúde, formação, educação, bem-estar e desenvolvimento integral.

Foi, todavia, chamada a atenção da Instituição, por se entender que subsistiam lacunas na administração das contas bancárias dos jovens acolhidos, em particular no concernente à adequação entre os movimentos registados nos depósitos e a informação disponibilizada aos seus titulares.

Na resposta dirigida a este órgão do Estado era mencionado que «A conta bancária de cada jovem é aberta em nome próprio (...) logo que é efetuado o acolhimento do menor. No entanto (...) não é feito regularmente este depósito no banco, sendo que veio a optar-se pela criação de uma folha *Excel*, permitindo, assim, um trabalho educativo, que inclui a gestão financeira feita junto do jovem pela técnica gestora e pelo educador tutor semanalmente e que os valores refletidos no extrato comprovam, entregue depois da saída do jovem, em ... de 201..., aos próprios progenitores para seu conhecimento».

Reconhecendo as virtualidades do procedimento adotado pela instituição, o qual possibilitará uma maior agilização e responsabilização do jovem na administração do seu pecúlio, não deixou de refletir-se, contudo, a necessidade de fazer corresponder, de forma regular, as verbas depositadas aos montantes geridos em periodicidade semanal.

A gestão simultânea e em tempo útil destes dois momentos, por uma parte, e a necessidade de individualizar as anotações introduzidas no programa informático (à semelhança do já realizado para o processo de abertura de contas bancárias), por outra parte, será suscetível de concretizar os vetores de transparência e proporcionalidade associados à gestão das prestações sociais em causa, enquanto prerrogativas devidas aos jovens durante o tempo de acolhimento

## *5.2. Tomadas de posição de não provimento da queixa*

**Proc. Q-4295/15**

**Entidade visada:** Tribunal Judicial da Comarca do Porto

**Data:** 2017/10/20

**Assunto:** Administração da justiça. Processo de execução. Substituição de Agente de Execução

Foi apresentada queixa ao Provedor de Justiça relativa à tramitação de processo de execução na Comarca do Porto, alegando-se ausência de informação relevante a tal propósito.

Haviam sido deduzidos embargos de executado, alegando «a prescrição do crédito exequendo e a inconstitucionalidade da norma contida no artigo 731.º do Código de

Processo Civil». Por sentença, foram julgados procedentes os embargos de executado deduzidos e declarada extinta a execução.<sup>(148)</sup>

Nessa sequência, havia sido requerido ao Agente de Execução (doravante AE) o levantamento da penhora efetuada na pensão do queixoso e o correspondente reembolso dos montantes já deduzidos mensalmente, sendo certo que, subsequentemente, fora penhorado reembolso do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares.

Confirmou-se, porém, que o AE em causa está «afastado do exercício da profissão».

Face ao atraso verificado, alega «inércia das autoridades judiciais» e pretende «a recuperação dos montantes penhorados, como é de direito».

No âmbito da instrução, foram ouvidos o Conselho Superior de Magistratura (CSM) e a Comissão para o Acompanhamento dos Auxiliares da Justiça (CAAJ), possibilitando os esclarecimentos que de seguida se transmitem.

Como questão prévia, mas determinante para as considerações subsequentes, há de ter-se em conta a situação profissional do mencionado AE. Assim, o Tribunal de Instrução Criminal de Lisboa aplicara-lhe a medida de coação de proibição do exercício de funções.

Além disso, muitos dos processos executivos da responsabilidade do mesmo encontravam-se apreendidos no âmbito de processo de investigação criminal em curso, estando, de qualquer modo, apreendidas as contas bancárias, no âmbito de processo-crime.

Perante tais factos, importava ter presente o que determina o Estatuto da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução (EOSAE)<sup>(149)</sup>. Dele decorre que, no caso de suspensão das funções de agente de execução por período superior a 10 dias, a CAAJ designa AE liquidatário, que assegura a liquidação dos processos e o depósito dos bens penhorados (v. artigo 178.º, n.º 1).

A liquidação consiste no apuramento dos valores devidos aos clientes ou terceiros que a eles tenham direito, através de informações destes e do cotejo dos documentos existentes, respeitando os princípios do contraditório (v. 147.º, n.º 3, aplicável por força do disposto no artigo 171.º, n.º 1).

Ao AE liquidatário cabe, designadamente, elaborar um relatório da liquidação para cada processo que o AE proibido do exercício de funções estivesse a movimentar; nesse relatório são discriminados os valores reclamados, o qual deve ser notificado aos intervenientes processuais interessados, já que dele cabe recurso para o juiz do processo. Mas

---

(148) No mencionado processo, foi proferido acórdão do Tribunal Constitucional, que reiterou que é «inconstitucional a norma do n.º 1 do artigo 857.º do Código de Processo Civil, aprovado pela Lei n.º 41/2013, de 26 de junho, quando interpretada no sentido de limitar os fundamentos de oposição à execução instaurada com base em requerimento de injunção, à qual foi aposta a fórmula executória, fora das circunstâncias previstas nos n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo».

V. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 112/2015, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150112.html?impressao=l>;

(149) Aprovado pela Lei n.º 154/2015, de 14 de setembro. Pode ser consultado em [http://www.pgdsboia.pt/leis/lei\\_mostra\\_articidado.php?nid=2442&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so\\_miolo=&](http://www.pgdsboia.pt/leis/lei_mostra_articidado.php?nid=2442&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=&)

também deve apresentar à CAAJ um relatório geral sobre a situação dos processos a cargo do AE em liquidação.

Pretende-se, assim, assegurar a regular tramitação do processo executivo pelo AE substituto que venha a ser designado nos termos da lei.

Isto porque, logo que a liquidação de cada processo esteja concluída, cada processo deve ser transferido para o AE substituto. Este é designado pelo exequente, podendo ser o próprio liquidatário; caso o exequente não proceda a tal nomeação, cabe à CAAJ fazê-lo, sem prejuízo da posterior transferência dos valores que venham a ser apurados. Mas, a transferência de tais valores tem regras próprias. De facto, o valor disponível no processo que deu entrada após o bloqueio das contas-cliente do agente de execução é transferido para o AE substituto após a liquidação do respetivo processo.

Neste caso, a subsequente emissão de certidão pela CAAJ é título suficiente e imediato para que a instituição bancária proceda à transferência desses montantes para o credor apurado (v. 147.º, n.º 6).

Diferentemente, o valor disponível existente no processo antes do bloqueio das contas-cliente do AE só é transferido para o AE substituto após a liquidação global dos processos a cargo daquele.<sup>(150)</sup>

Ou seja, tem de aguardar-se o apuramento dos valores existentes face aos que deviam existir em todos os processos a cargo do AE a liquidar, para garantir que o pagamento a uns não implica o prejuízo dos demais.

Ora, estimou-se serem acima dos dez mil os processos executivos atribuídos ao AE a liquidar, de acordo com a informação prestada pela CAAJ.

Ao caso concreto, somavam-se, ainda, as seguintes dificuldades: por um lado, o mandatário da exequente veio requerer a extinção dos autos. Ora, se o exequente não nomeia novo agente de execução<sup>(151)</sup>, e inclusivamente requer a extinção do processo, a lei não prevê a possibilidade de o aqui queixoso poder indicar novo agente de execução. Por outro lado, é certo que, como visto, a CAAJ pode designar agente de execução liquidatário. Entendeu a Comissão, porém, que se suscitavam muitas dúvidas sobre se, no caso em apreço, a CAAJ poderia, sem qualquer indicação da autoridade judiciária competente, designar esse agente de execução liquidatário, pois que se estava no domínio do processo-crime.

Como se disse, a medida de coação de proibição do exercício de funções do AE foi aplicada pelo Tribunal, e não no âmbito de um processo disciplinar, no qual tivesse sido aplicada pela Comissão de Disciplina dos Auxiliares da Justiça da CAAJ a medida cautelar de suspensão preventiva; nessa medida, entendeu a Comissão que a direção e resolução do caso em concreto passa necessariamente pelo processo-crime e não pela intervenção da CAAJ.

---

(150) Além disso, é transferida a qualidade de fiel depositário dos bens entregues ao liquidatário no respetivo processo.

(151) Nos termos do artigo 720.º do CPC.

Outra consideração permitia ainda delinear a complexidade da situação em apreço; é que ao AE liquidatário, pela liquidação de cada processo executivo, são devidos 17,50€ (dezassete euros e cinquenta cêntimos), valor ao qual acresce IVA<sup>(152)/(153)</sup>.

Tendo em conta que, como acima mencionado, a liquidação processos executivos a do AE suspenso abrangerá, para cima de dez mil processos, está em causa um grande encargo pecuniário global para a liquidação em causa, valores pelos quais o mesmo seria responsável.

Face a tal montante, há que atentar em que, primeiro, estão apreendidas as contas bancárias profissionais do AE, no âmbito do processo-crime já mencionado, pelo que não será possível mobilizar qualquer importância, sem autorização da entidade responsável pela ação penal.

Segundo, a Caixa de Compensações da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução é subsidiariamente responsável por tais pagamentos<sup>(154)</sup>, mas há que considerar que só entrou em vigor a 23 de janeiro de 2016 a norma que veio estabelecer que os AE que recebam anualmente mais de 1000 processos, ou que tenham pendentes mais de 2 000 processos, devem prestar uma caução em dinheiro, através de depósito a favor da CAAJ, que garanta o pagamento das despesas decorrentes da liquidação dos processos a seu cargo, quando cessem funções temporária ou definitivamente, em função do número de processos.<sup>(155)</sup>

Em suma, a CAAJ entende que, estando apreendidas as contas bancárias profissionais do AE em causa, no âmbito de processo-crime, não lhe será possível mobilizar qualquer importância sem autorização da entidade responsável pela ação penal.

Tendo presente que, por força do princípio da reserva de juiz, a atividade jurisdicional é imune à intervenção do Provedor de Justiça, e dado que as quantias de que o queixoso tem o direito a ser reembolsado, resultantes da caducidade da penhora, se encontram

---

(152) Discriminados da seguinte forma: 15€ pela liquidação de cada processo executivo e 2,50€ como compensação por despesas.

(153) Por força do EOSAE, o AE liquidatário é agora nomeado e compensado nos termos de regulamento a aprovar pela assembleia geral da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução (v. artigo 178.º, n.º 2).

Uma vez que tal regulamento e ainda não se encontra aprovado, é aplicável o regulamento das liquidações aprovado pelo então Conselho Geral da Câmara dos Solicitadores (Deliberação 20140906.14), nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 3.º, n.º 7, da Lei 154/2015 de 14 de setembro.

(154) V. 175.º, n.º 1, al. g) do EOSAE.

(155) Dada esta realidade, designadamente a concentração de um elevado número de processos executivos em determinados AE, o órgão de gestão da CAAJ aprovou o número máximo de processos executivos para os quais os agentes de execução podem ser designados e o respetivo regime. V. n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º da Lei n.º 77/2013, de 21 de novembro, e o n.º 1 do artigo 167.º do EOSAE. V. tb. a Deliberação n.º 300/2016, de 9 de junho, a qual foi publicada no *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 113, 15 de junho de 2016, mediante o Aviso n.º 7530-A/2016.

No entendimento da CAAJ, tal deliberação vai necessariamente diminuir «a existência de liquidações mastodónticas».

apreendidas à ordem de processo criminal teve-se por esgotada a intervenção deste órgão do Estado.



**Proc. Q-4175/16**

**Entidade visada:** Polícia de Segurança Pública

**Data:** 2017/03/15

**Assunto:** Segurança interna. Armas e explosivos. Legalização de arma de fogo da classe D

Foi apresentada queixa ao Provedor de Justiça, por referência à legalização da arma de fogo de classe D (espingarda), registada/manifestada pelo Livrete n.º..., em nome do senhor A, entretanto falecido.

É referido que a referida arma se encontrava no espólio do senhor B, e que, não se conhecendo qualquer documento que ateste as circunstâncias da sua eventual transmissão/doação pelo Senhor A, o senhor C, filho de B, terá sido notificado para proceder à entrega da arma à Polícia de Segurança Pública (doravante PSP), o que efetuou, a 2 de outubro de 2015, conforme Termo de Entrega/Recebimento.

Numa tentativa de ultrapassar a situação e com o objetivo de registar a arma em nome do interessado, foi solicitada a intervenção do Provedor de Justiça.

Foi ouvida a PSP, através do Comando Distrital competente. Em resposta, foi referido pela PSP que a aquisição por sucessão *mortis causa* da arma em causa, por C, implica a apresentação de documento habilitante, seja ele lavrado entre as partes vendedor/comprador ou doador/donatário, podendo constar do mesmo uma doação que venha a ser efetuada entre o(s) herdeiro(s) de A e o interessado.

A questão foi analisada à luz da informação recolhida e do Regime Jurídico das Armas e Munições<sup>(156)</sup> (doravante RJAM), designadamente das normas aplicáveis à aquisição de arma por sucessão *mortis causa*.

### *1. A inexistência de um direito constitucional ao uso e porte de arma*

Antes de avançar para a explicação do regime jurídico aplicável à aquisição de armas e sua legalização, importa ter presente que «(...) não existe um direito constitucional ao uso e porte de armas, sem exceptuar as de caça, independentemente de condicionamentos,

---

(156) Aprovado pela Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro, alterado pelas Leis n.º 59/2007, de 4 de setembro, n.º 17/2009, de 6 de maio, n.º 26/2010, de 30 de agosto, n.º 12/2011, de 27 de abril, e n.º 50/2013, de 24 de julho, disponível em [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=692&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=692&tabela=leis).

entre eles os ditados pelo interesse público em evitar os inerentes perigos, o qual pode ser acautelado através da concessão de licença e da retirada delas (...)»<sup>(157)</sup>.

Como se decidiu no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 243/2007<sup>(158)</sup>: «(...) estamos em presença de uma actividade cujo exercício está genericamente dependente de licença, o que significa (...) que não existe um direito constitucional ao uso e porte de armas, incluindo as de defesa, independentemente dos condicionamentos ditados designadamente pelo interesse público em evitar os inerentes perigos, interesse que é acautelado através de autorizações de carácter administrativo condicionadas por ilações extraídas da verificação jurisdicional de comportamentos que a lei qualifica como censuráveis.

Com efeito, a lei rodeia com frequência a prática de certas actividades, traduzidas em licenciamentos, em razão da perigosidade que encerram, e da necessidade de conhecimentos técnicos específicos não comuns à generalidade dos cidadãos, como é o uso das armas de fogo, ou o exercício da condução de veículos automóveis. Nesses casos, é legítimo afirmar que a licença visa excluir a ilicitude de uma acto genericamente proibido.

Na verdade, a necessidade do licenciamento pressupõe mesmo uma proibição geral do exercício destas actividades, como é indiscutivelmente o uso e porte de armas. Nada há portanto, nada de ilegítimo no estabelecimento de restrições e condicionamentos diversos à posse de armas por particulares.(...)».

Assim, há que «(...)ter sempre presente que a detenção, uso e porte de uma arma de fogo, atenta a sua perigosidade, não é algo que em geral seja permitido. É o contrário. Trata-se de algo que em geral é proibido.(...)»<sup>(159)</sup>.

«(...)Tudo isto para dizer, que se o direito lúdico - a cultura física e o desporto - constitui, nos termos do artigo 79.º da Constituição da República Portuguesa, um direito fundamental do cidadão, o mesmo não acontece com o uso e porte de armas, que é, por regra, uma actividade proibida, justificada pela perigosidade decorrente da própria natureza(...)»<sup>(160)</sup>. «Por isso o Estado quando pratica um ato administrativo em que autoriza, está a autorizar a utilização de algo que normalmente é proibido por lei. É um ato

---

(157) V. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 1010/96, de 8 de outubro, Processo n.º 326/90, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 13 de Dezembro de 1996, que pode ser consultado no sítio da PGR em: [http://www.pgdlisboa.pt/jurel/cst\\_busca\\_palavras.php?buscajur=constitucionalidade&ficha=9639&pagina=385&exacta=&nid=4804](http://www.pgdlisboa.pt/jurel/cst_busca_palavras.php?buscajur=constitucionalidade&ficha=9639&pagina=385&exacta=&nid=4804).

(158) V. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 243/2007, de 30 de março, Processo n.º 87/05, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 98, de 22 de maio de 2007, que pode ser consultado no sítio da PGR em: [http://www.pgdlisboa.pt/jurel/cst\\_busca\\_actc.php?ano\\_actc=2007&numero\\_actc=243](http://www.pgdlisboa.pt/jurel/cst_busca_actc.php?ano_actc=2007&numero_actc=243).

(159) V. Esclarecimentos do Diretor Nacional da PSP sobre a nova Lei das Armas, «Detenção, Uso e Porte de Arma» no sítio do MAI em <http://armas.mai-gov.info/>.

(160) V. Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, Processo n.º 184/11.2PBLRA-B.C1, de 10.07.2014 - <http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/78798169a6a48eb880257d1500384564?OpenDocument>.

administrativo permissivo»<sup>(161)</sup>. «Esta clarificação é importante pois é a base do sistema e o seu ponto de partida»<sup>(162)</sup>. É neste pressuposto que deve ser analisada a aquisição, detenção, uso e porte de armas quer por particulares, quer por agentes e militares, seja no exercício de funções, seja enquanto interessados na aquisição e detenção de armas de defesa de sua propriedade como qualquer outro cidadão.

Aqui reside o cerne da questão.

«Não tem armas quem quer, mas apenas aqueles que forem autorizados a tê-las, por se lhes reconhecer a capacidade de uma boa utilização»<sup>(163)</sup>.

## 2. O Regime Jurídico das Armas e Munições e a legalização da arma

O RJAM «estabelece o regime jurídico relativo ao fabrico, montagem, reparação, importação, exportação, transferência, armazenamento, circulação, comércio, aquisição, cedência, detenção, manifesto, guarda, segurança, uso e porte de armas, seus componentes e munições, bem como o enquadramento legal das operações especiais de prevenção criminal»<sup>(164)</sup>. «As armas e as munições são classificadas nas classes A, B, B1, C, D, E, F e G, de acordo com o grau de perigosidade, o fim a que se destinam e a sua utilização»<sup>(165)</sup>. O n.º 6 do artigo 3.º do RJAM define quais são as «armas da classe D»<sup>(166)</sup> e o artigo 8.º do mesmo diploma dispõe que as mesmas «(...) são adquiridas mediante declaração de compra e venda ou doação»<sup>(167)</sup>.

No que respeita aquisição, detenção, uso e porte de arma da classe D, dispõe o artigo 8.º do RJAM que «(...) podem ser autorizados (...) aos titulares de licença de uso e porte de arma das classes C ou D, (...) a quem, nos termos da respectiva lei orgânica ou estatuto profissional, possa ser atribuída ou dispensada a licença de uso e porte de arma de classe D, após verificação da situação individual, e mediante autorização especial do director nacional da PSP (...) podem ser autorizadas a venda, a aquisição, a cedência, a utilização, a detenção, a utilização, a importação, a exportação e a transferência de armas e acessórios da classe D a entidades privadas gestoras ou concessionárias de zonas de caça ou pesca,

---

(161) V. Esclarecimentos do Diretor Nacional da PSP sobre a nova Lei das Armas, «Detenção, Uso e Porte de Arma» no sítio eletrónico do MAI em <http://armas.mai-gov.info/>

(162) V. *Idem*.

(163) V. *Idem*.

(164) V. n.º 1 do Artigo 1.º (Objecto e âmbito) do RJAM.

(165) V. n.º 1 do Artigo 3.º (Classificação das armas, munições e outros acessórios) do RJAM.

(166) V. n.º 6 do Artigo 3.º (Classificação das armas, munições e outros acessórios) do RJAM: «São armas da classe D: a) As armas de fogo longas semiautomáticas ou de repetição, de cano de alma lisa com um comprimento superior a 60 cm; b) As armas de fogo longas semiautomáticas, de repetição ou de tiro a tiro de cano de alma estriada com um comprimento superior a 60 cm, unicamente aptas a disparar munições próprias do cano de alma lisa; c) As armas de fogo longas de tiro a tiro de cano de alma lisa».

(167) V. n.º 1 do Artigo 8.º (Armas da classe D) do RJAM.

museus públicos ou privados, investigação científica ou industrial e utilizações em realizações teatrais, cinematográficas ou outros espectáculos de natureza artística, de reconhecido interesse cultural».<sup>(168)</sup>

A «autorização de aquisição» emitida pela PSP é o documento «que permite ao seu titular a aquisição, a título oneroso ou gratuito, de arma da classe a que o mesmo se refere»<sup>(169)</sup>, definindo o n.º 2 do artigo 30.º do RJAM quais os requisitos do requerimento a solicitar a autorização de aquisição<sup>(170)</sup>.

Por outro lado, nos termos do artigo 31.º do RJAM a «declaração de compra e venda ou doação» é «(...) o documento do qual consta a identificação completa do vendedor ou doador e do comprador ou donatário, tipo e número das licenças ou alvarás, data, identificação da marca, modelo, tipo, calibre, capacidade ou voltagem da arma, conforme os casos, e número de fabrico, se o tiver(...) é feita em triplicado, sendo o original para a PSP, o duplicado para o comprador ou donatário e o triplicado para o vendedor ou doador (...)» devendo este último remeter «(...)o original da declaração para a PSP, bem como o livrete de manifesto, ou documento que o substitua, no prazo máximo de 15 dias, para efeitos de emissão de livrete de manifesto, do registo da arma e da sua propriedade, conforme os casos»<sup>(171)</sup>.

Em face do exposto, desde já se pode concluir que, a ter havido uma transmissão/doação da arma em causa, a mesma terá sido efetuada sem o conhecimento da PSP, conforme exigido atualmente pelas normas acima referidas, bem como, aliás, pelo anterior regime das armas.

Com efeito, também o anterior Regulamento respeitante ao fabrico, importação, comércio, detenção, manifesto, uso e porte de armas e suas munições<sup>(172)</sup>, no seu artigo 42.º, n.º 1, fazia depender a validade da «detenção e cedência de armas» do requerimento, pelo vendedor ou o doador, da «competente autorização à entidade que concedia

---

(168) V. n.ºs 2 e 3 do Artigo 8.º (Armas da classe D) do RJAM.

(169) V. n.º 1 do Artigo 30.º (Autorização de aquisição) do RJAM.

(170) V. n.º 2 do Artigo 30.º (Autorização de aquisição) do RJAM: «(...)2 - O requerimento a solicitar a autorização de aquisição deve conter:

- a) A identificação completa do comprador ou donatário;
- b) O número e o tipo de licença de que é titular ou o número do alvará da entidade que exerce a actividade;
- c) Identificação da marca, modelo, tipo e calibre ou, no caso de partes essenciais de arma de fogo, a identificação da arma a que se destinam e as características dessas partes;
- d) Declaração, sob compromisso de honra, de possuir no seu domicílio ou instalações, respectivamente, um cofre ou armário de segurança não portáteis, ou casa-forte ou fortificada, bem como referência à existência de menores no domicílio, se os houver;
- e) Autorização para que a PSP, sem prejuízo do disposto no artigo 34.º da Constituição e após notificação para o efeito, proceda à fiscalização das condições de segurança para a guarda das armas».

(171) V. n.ºs 1, 2 e 3 do Artigo 31.º (Declarações de compra e venda ou doação) do RJAM.

(172) Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 37313/1949, de 21 de fevereiro, disponível em <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/1949/02/03400/00910113.pdf>.

as licenças de uso e porte dessas armas, à qual cabia a promoção da transferência do livrete da arma para o nome do novo possuidor, remetendo o processo para o efeito ao Comando Geral da Polícia de Segurança Pública<sup>(173)</sup>.

Nos termos daquele diploma, por cada transferência de propriedade de uma arma seriam lançados no respetivo Livrete os dados relativos a essa transição<sup>(174)</sup>.

A esta circunstância de falta de conhecimento da PSP, acresce o facto de, aparentemente, não existir qualquer documento que titule a eventual venda ou doação da referida arma, o que impede a sua aquisição por sucessão *mortis causa* por qualquer herdeiro de B, já que legalmente o proprietário da arma é A, já falecido, em nome de quem a arma se encontra efetivamente registada.

Ou seja, atualmente, a arma em causa apenas poderá ser legalizada mediante a instauração de um processo de aquisição da mesma por sucessão *mortis causa*, pelos herdeiros de A<sup>(175)</sup>.

### 3. A aquisição por sucessão *mortis causa*

«(...) A aquisição por sucessão *mortis causa* de qualquer arma manifestada é permitida, tal como preceitua o artigo 37.º, n.º 1 da Lei 5/2006(...)»<sup>(176)</sup>.

Nos termos do RJAM a «aquisição por sucessão *mortis causa* de qualquer arma manifestada é permitida mediante autorização do director nacional da PSP» devendo, para o efeito, a existência da arma em causa «ser declarada à PSP no prazo de 90 dias sobre a morte do anterior proprietário ou sobre a descoberta das armas por quem estiver na sua detenção»<sup>(177)</sup>.

«O director nacional da PSP pode autorizar que a arma fique averbada em nome do cabeça-de-casal até se proceder à partilha dos bens do autor da herança, sendo neste caso obrigatório o depósito da arma à guarda da PSP», sendo certo que, «caso o cabeça-de-casal

(173) V. Artigo 42.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 37313/1949, de 21 de fevereiro: «1- Nenhuma cedência de armas efetuadas nos termos deste artigo terá valor sem que o vendedor ou doador requeira a competente autorização à entidade que concede as licenças de uso e porte dessas armas na sua área de residência, a qual promoverá a transferência do livrete da arma para o nome do novo possuidor, remetendo o processo ao Comando Geral da Polícia de Segurança Pública».

(174) V. Artigo 45.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 37313/1949, de 21 de fevereiro: «Por cada transferência de propriedade se lançará no livrete respetivo o averbamento do nome, idade estado, profissão, residência e naturalidade do novo possuidor, e bem assim o motivo da transferência – compra, doação, herança ou troca – e ainda a data em que foi feita a transição de propriedade».

(175) V. Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa n.º 706/11.9GAMTA.L1-5, de 1.03.2016, disponível em <http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/84ea4051fd1cce5580257f7c007c0911?OpenDocument&Highlight=0,706%2F11.9GAMTA.L1-5>: «(...) Comprovado que está o falecimento do proprietário das armas, munições, caixas de armazenamento, escovilhões, cartuchos e demais objectos em causa nestes autos (cfr. fls. 19), inexistem dúvidas de que são actualmente as suas habilitadas herdeiras (cfr. fls. 24 a 26) que se revelam susceptíveis de gozar de eventuais direitos sobre os mesmos.(...)».

(176) V. Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 5.02.2012, Processo: 145/10.9GCVRM.

(177) V. artigo 37.º (Aquisição por sucessão *mortis causa*) do RJAM.

ou outro herdeiro reúna as condições legais para a detenção da arma, pode ser solicitado averbamento em seu nome, ficando a mesma à sua guarda».

«Finda a partilha, a arma será entregue ao herdeiro beneficiário, desde que este reúna as condições legais para a sua detenção», podendo a arma ser transmitida a quem reunir condições para a sua detenção, sendo o adquirente escolhido pelo interessado».

«Decorridos 10 anos sem que haja reclamação do bem, será o mesmo declarado perdido a favor do Estado».

Assim, a legalização da arma de fogo em causa pode decorrer de duas formas:

- Pode ser transmitida a um herdeiro específico do senhor A que pretenda ficar com a arma, caso em que os restantes herdeiros têm que declarar, por escrito, que prescindem da arma a favor daquele que a vai adquirir.

- Ou pode a arma ser vendida e doada pelo cabeça-de-casal, para o que se exige também uma declaração dos restantes herdeiros a prescindir da arma em favor daquele.

Para efeitos processo de aquisição de arma por sucessão *mortis causa* são necessários os seguintes documentos<sup>(178)</sup>:

- Fotocópia do óbito;
- Fotocópia da habilitação herdeiros/relação de bens (onde deve constar a arma);
- Fotocópia dos BI ou cartão cidadão de todos os herdeiros;
- Livrete de manifesto da arma (original).

#### 4. *Transmissão da arma a um herdeiro específico*

Caso haja um herdeiro de A que pretenda ficar com a arma, aquele terá que reunir as condições legais para a detenção desta: tem de possuir a licença de uso e porte de arma da classe D ou ser possuidor da licença de detenção de arma no domicílio. Ou seja, caso o referido herdeiro não queira adquirir a licença de uso e porte de arma da classe D deve requerer a licença de detenção de arma no domicílio<sup>(179)</sup>.

Para isso, deve juntamente com os documentos supramencionados ser portador de um certificado médico (para apurar se este se encontra apto à detenção, uso e porte de arma, bem como se se encontra na posse de todas as suas faculdades psíquicas, sem historial

---

(178) V. Sítio eletrónico da PSP em <http://www.psp.pt/Pages/armasexplosivos/Documentos.aspx?menu=4&sub-menu=-1>.

(179) V. Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa n.º 706/11.9GAMTA.L1-5, de 1.03.2016, disponível em <http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497ecc/84ea4051fd1cce5580257f7c007c0911?OpenDocument&Highlight=0,706%2F11.9GAMTA.L1-5>: «Por outro lado a entrega aos herdeiros das armas em causa, quando os mesmos não reúnem as condições legais para esse efeito, conduziria inevitavelmente ao preenchimento dos elementos do tipo de crime de detenção de arma proibida(...)».

clínico que deixe suspeitar poder vir a atentar contra a sua integridade física ou de terceiros) e do registo criminal<sup>(180)</sup>.

Se tal acontecer, concluído o processo de aquisição por sucessão *mortis causa*, a arma ficará legalizada e registada em nome do herdeiro de A, pelo que nenhum herdeiro de B terá a possibilidade de a adquirir, a não ser no caso de, posteriormente, aquele vir a querer alienar ou doar a referida arma.

### 5. Venda ou doação da arma pelo cabeça-de-casal

Se nenhum herdeiro de A pretender ficar com a arma deixada pelo falecido, pode acontecer uma de duas situações:

- O cabeça-de-casal pode vender ou doar a quem estiver legalmente habilitado, designadamente a C, ou
- O cabeça-de-casal pode doar a arma ao Estado ou entregá-la à PSP para que proceda à sua venda em leilão, sendo o valor da adjudicação, deduzido dos encargos, entregue à herança.

Contudo, aqui, em ambas as situações, continua a ser necessário a declaração dos restantes herdeiros a prescindir da arma a favor do cabeça-de-casal.

Ora, é precisamente por esta razão que a PSP sugeriu ao interessado que localizasse e contactasse o(s) herdeiro(s) da herança aberta por óbito de A, para que estes, querendo, diligenciassem no sentido do processo de aquisição por sucessão *mortis causa* da referida arma e, eventualmente, da respetiva doação pelo cabeça-de-casal a C.

Na queixa apresentada neste órgão do Estado era referido, quanto aos herdeiros de A, que «(...) como a maior parte deles também já faleceu, não foi possível cumprir com o solicitado na PSP».

Ora, o facto de haver herdeiros de A que também já faleceram não será, por si só, impedimento do processo de aquisição da arma por sucessão *mortis causa*, conforme resulta do disposto no Código Civil que, no âmbito do Direito das Sucessões, prevê expressamente o «chamamento dos respetivos herdeiros e legatários»<sup>(181)</sup>, bem como o «direito de representação sucessória»<sup>(182)</sup>.

---

(180) V. Sítio eletrónico da PSP em <http://www.psp.pt/Pages/armasexplosivos/Documentos.aspx?menu=4&submenu=-1>.

(181) V. Artigo 2032.º do Código Civil (Chamamento de herdeiros e legatários): «1 - Aberta a sucessão, serão chamados à titularidade das relações jurídicas do falecido aqueles que gozam de prioridade na hierarquia dos sucessíveis, desde que tenham a necessária capacidade.

2 - Se os primeiros sucessíveis não quiserem ou não puderem aceitar, serão chamados os subsequentes, e assim sucessivamente; a devolução a favor dos últimos retrotrai-se ao momento da abertura da sucessão.»

(182) V. Artigo 2039.º (Noção) do Código Civil: «Dá-se a representação sucessória, quando a lei chama os descendentes de um herdeiro ou legatário a ocupar a posição daquele que não pode ou não quis aceitar a herança ou o legado».

Sobre a distinção entre a «transmissão do direito de suceder» e o «direito de representação» veja-se o Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, de 11 de junho de 2015.<sup>(183)</sup>

## 6. Conclusão

Em face do exposto, conclui-se que, nos termos da Lei, C apenas poderá vir a adquirir a arma de fogo de classe D, em nome de A, se a mesma vier a ser objeto de um processo de legalização de aquisição por sucessão *mortis causa* e, posteriormente, vier a ser-lhe vendida ou doada, seja diretamente pelo cabeça-de-casal, seja pelo herdeiro específico que possa vir a adquiri-la nos termos acima expostos.

Assim, por se entender não existir qualquer ilegalidade na atuação da PSP, deu-se por concluída a intervenção deste órgão do Estado na situação que lhe foi exposta.



---

(183) V. Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães n.º 1502/06.0TBVRL-A.G1, de 11 de junho de 2015 - <http://www.dgsi.pt/JTRG.NSF/86c25a698e4e7cb7802579ec004d3832/54639b78441e22bb80257e96004975fb?OpenDocument>:

«(...) Impõe-se, então, saber se a irmã do de cujus é interessada no inventário e, em caso afirmativo, se por representação ou por transmissão do direito de suceder.

A regra basilar, em sede de direito sucessório, é a de que o momento da abertura da sucessão é o momento da morte. Diz o art.º 2031.º do Código Civil que «A sucessão abre-se no momento da morte do seu autor e no lugar do último domicílio dele». Daí decorrem um sem número de consequências, de que é principal a retroação de todo o fenómeno sucessório, com implicações quanto à verificação da sobrevivência dos sucessíveis.

Aberta a sucessão, serão chamados à titularidade das relações jurídicas do falecido aqueles que gozam de prioridade na hierarquia dos sucessíveis – art.º 2032.º - a que se apelida de vocação ou chamamento.

A regulamentação concernente ao direito de representação consta dos art.ºs 2039.º a 2045.º do Código Civil, dizendo-se no primeiro que ela ocorre quando a lei chama os descendentes de um herdeiro ou legatário a ocupar a posição daquele que não pôde ou não quis aceitar a herança ou o legado.

Neste caso, o representante é chamado tendo em conta a sua relação com o representado, que não entra na sucessão.

Já, porém, na transmissão do direito de suceder ocorre uma dupla transmissão, posto que pressupõe que «o transmissário fosse beneficiário de uma vocação e morresse sem ter aceitado nem repudiado. O seu sucessível teria de aceitar a herança para encontrar dentro dela o direito de suceder ao autor da primeira sucessão. O transmitente tem de poder suceder ao autor, e o transmissário ao transmitente, mas não o transmissário ao autor.

Na representação, não há sucessão do autor da sucessão para o representado, e é indiferente que a haja deste para o representante. O representante tem de ter legitimidade em relação ao autor, mas não precisa de a ter em relação ao representado» - Ascensão, J. Oliveira, *Direito Civil: Sucessões*, Coimbra Editora, 1981, pag.187.

**Proc. Q-1637/17**

**Entidade visada:** Metropolitano de Lisboa, E.P.E.

**Data:** 2017/03/24

**Assunto:** Transportes. Segurança de pessoas e bens no Metropolitano de Lisboa. Omissão de medidas

Vinha solicitada a intervenção do Provedor de Justiça junto do Metropolitano de Lisboa, dando conta de um contexto de insegurança vivido à data da formulação da queixa.

Referia-se que a verificação da correta validação do título de transporte, nos canais de acesso próprios das estações, nem sempre era realizada, apresentando-se ainda pontualmente omissa a presença de agentes de fiscalização nos respetivos terminais, em aparente violação do regime previsto na Lei n.º 28/2006, de 4 de julho, com as alterações que lhe sucederam<sup>(184)</sup>.

A fiscalização dos bilhetes e outros títulos de transporte em metropolitano, metro ligeiro e transporte por cabo é efetuada, na respetiva área de atuação, por agentes com funções de fiscalização das próprias empresas de transportes ou de empresas contratadas por estas para esse efeito (v. o n.º 1 do artigo 5.º do citado diploma).

Mas, no seguimento de diligências instrutórias atinentes ao procedimento em apreço, informou a entidade visada que todas as estações do Metropolitano de Lisboa estão devidamente municiadas com agentes Metro e/ou vigilantes, aos quais estão cometidas funções de gestão da estação, prestação de informações ao cliente e apoio na venda de títulos. A monitorização de títulos de transporte é efetuada por agentes de fiscalização, dispondo o Metropolitano de Lisboa de um efetivo de quinze fiscais, devidamente ajuramentados para a função. O Metropolitano de Lisboa não dispõe de fiscais fixos em permanência no mesmo local, já que estes trabalham em equipa, em todas as estações e/ou dentro dos

---

A diferença, portanto, é que a transmissão do direito de suceder é derivada, adquirida por transmissão e no direito de representação, a vocação é originária.

Nas palavras de Capelo de Sousa (*Lições de Direito das Sucessões*, vol. I, pag. 313), o direito de transmissão pressupõe que o sucessível tenha falecido e que este falecimento se dê após a abertura do de cujus sem que o chamado tenha exercido o seu direito de aceitar ou repudiar a sucessão, ao invés do direito de representação, que postula estar o sucessível impossibilitado de aceitar a sucessão ou tê-la repudiado.

Também se colhe dos ensinamentos de Pereira Coelho (*Direito das Sucessões, Lições ao curso de 1973-1974*), que «enquanto o direito de representação pressupõe que o representado não pôde ou não quis aceitar a herança ou o legado – que não chegou a ser chamado ou respondeu não ao chamamento sucessório –, o direito de transmissão, pelo contrário, pressupõe que o chamado à sucessão faleceu sem exercer o seu direito de aceitar ou repudiar a herança ou o legado» - pag.125.

E, na página seguinte, pode ainda ler-se: «Enquanto no direito de representação há um só fenómeno sucessório, na transmissão do direito de aceitar operam-se dois fenómenos sucessórios (...) e, por outro lado, enquanto o direito de representação é exclusivamente atribuído (na sucessão legal), aos descendentes dos filhos ou dos irmãos do de cujus (art.º 2042), o direito de aceitar ou repudiar transmite-se genericamente aos herdeiros (legítimos ou testamentários) do chamado que não chegou a exercer aquele direito (art.º 2058).(…)».

(184) Aprova o regime sancionatório aplicável às transgressões ocorridas em matéria de transportes coletivos de passageiros.

comboios. O procedimento adotado nas linhas com maior afluência consiste na fiscalização de títulos de transporte, apoio ao cliente e/ou controlo de entradas.

Segundo o reportado, a localização dos fiscais está condicionada essencialmente pelo número de fiscais presentes e pela quantidade de utentes que passam na estação. São efetuadas diariamente ações de fiscalização com apoio de contingente da Polícia de Segurança Pública (PSP) pertencente à Esquadra do Marquês de Pombal. Adicionalmente são também organizadas ações de fiscalização com a presença da PSP, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e de elementos do Grupo Operacional Cinotécnico.

Para além da articulação entre a equipa de fiscalização e as forças de segurança, existem relações diretas com o Metropolitano, designadamente para efeitos de articulação procedimental na gestão de grandes eventos, mas também em sede de colaboração diária, destinada a garantir a segurança de pessoas e bens nas estações e comboios.

No concernente a situações de ameaça de pessoas e bens, foi aferida a colaboração da DSTP — Divisão de Segurança a Transportes Públicos, da PSP, pela via do agente de ligação (agente da PSP) colocado no Posto de Comando Central e pela ligação direta entre os serviços. A sobredita articulação com as forças e serviços de segurança é complementada com os contatos estabelecidos, sempre que necessário, com os principais operadores de transportes públicos da região de Lisboa. Apurou-se ainda que todas as estações do Metropolitano de Lisboa estão equipadas com equipamentos de videovigilância.

Relativamente à situação que concretamente deu origem à queixa, informou a Direção do Metropolitano de Lisboa que têm sido desencadeadas operações alargadas de controlo de títulos de transporte em colaboração com a PSP, com resultados considerados como positivos quer ao nível preventivo como punitivo.

Comprometeu-se ainda a entidade visada a incrementar e reforçar os mecanismos de fiscalização e inspeção nos respetivos terminais, para que a verificação da correta validação dos títulos de transporte na rede de Metro se processe em moldes mais eficientes.

Em face do acima exposto, por se considerar esgotada a capacidade de intervenção do Provedor de Justiça foi determinado o fecho do procedimento.



## ***6. Direitos, liberdades e garantias; saúde, educação e valorações de constitucionalidade***

### ***6.1. Tomadas de posição favoráveis aos queixosos***

#### ***a) Recomendações***

**Recomendação n.º 1/B/2017**

**Proc. Q-0808/16**

**Entidade visada:** Ministro da Saúde

**Data:** 2017/02/09

**Assunto:** Acesso às prestações do Serviço Nacional de Saúde (SNS). Isenção de taxas moderadoras

**Sequência:** Sem resposta conclusiva

Nos termos e para os efeitos do disposto na alínea b), do n.º 1, do artigo 20.º da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, na redação da Lei n.º 17/2013, de 18 de fevereiro, recomendo a Vossa Excelência que, com relação ao regime de acesso às prestações do SNS, seja:

a) Alterada a regra de capitação prevista na Portaria n.º 311-D/2011, de 27 de dezembro, no sentido de passar a prever que outros membros integrantes do agregado familiar, para além dos sujeitos passivos a quem incumbe a sua direção, sejam tomados em consideração no cálculo da situação de insuficiência económica, ainda que com ponderações valorativas diferenciadas em função da idade, do grau de parentesco ou de outros fatores adequados;

b) Estabelecido um mecanismo de salvaguarda, que permita, com base em critérios e meios de prova adequados, a verificação da ocorrência de situações de carência económica que exijam de modo célere a modificação do estatuto do ou dos utentes em causa, assegurando, assim, que o acesso ao SNS não seja colocado em crise, por um período atualmente sempre significativo;<sup>(185)</sup>

c) Modificada a solução constante da alínea d), do n.º 2, do artigo 3.º da Portaria n.º 311-D/2011, de 27 de dezembro, atendendo-se, em sede de rendimento prediais, ao maior dos valores entre o que é atualmente declarado e o que resulta do coeficiente hoje fixado, sem prejuízo de se estabelecer uma cláusula de exclusão de quem possua património, móvel ou imóvel, superior a certo limite;

d) Alterado o modo de determinação dos rendimentos prediais, delineado na alínea d), do n.º 2, do artigo 3.º da Portaria n.º 311-D/2011, de 27 de dezembro, unificando-se

---

(185) Em termos similares ao que, para acesso a determinados apoios sociais ou benefícios, se estabelece no n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho.

a data relevante para consideração da propriedade de imóvel e da sua qualificação como casa de morada de família;

e) Excluídas da determinação dos rendimentos relevantes, enumerados no artigo 3.º da Portaria n.º 311-D/2011, de 27 de dezembro, as prestações pecuniárias que, embora recebidas no ano em análise, se refiram a débitos vencidos em anos anteriores;

f) Equacionado um mecanismo que permita desonerar os utentes legalmente dispensados de entregar declaração de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) do cumprimento dessa formalidade como condição *sine qua non* para o acesso ao benefício da isenção de taxas moderadoras.

Dirijo-me a Vossa Excelência com o propósito de retomar o assunto em título, abordado por este órgão do Estado, em uma primeira instância, na Recomendação n.º 11/B/2012<sup>(186)</sup>, que tem sido objeto de contínuo diálogo com os titulares da pasta da Saúde, e, mais recentemente, com Vossa Excelência, na sequência das evoluções entretanto verificadas na realidade e no regime jurídico em causa.

Aquela tomada de posição corporizava a preocupação deste órgão do Estado relativamente a alguns aspetos do novo regime de acesso às prestações do SNS, introduzido na ordem jurídica em 2012, pelo Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de novembro, imediatamente complementados pela Portaria n.º 306A/2011, de 20 de dezembro, e pela Portaria n.º 311-D/2011, de 27 de dezembro, atinentes ao quadro regulador da figura da taxa moderadora e, em particular, das condições de acesso ao benefício da isenção de taxas moderadoras por insuficiência económica.

Em acolhimento das preocupações manifestadas ao longo do tempo pelo Provedor de Justiça, foram sendo concretizadas sucessivas alterações, em aperfeiçoamento gradual do regime jurídico em causa. Refiro-me, exemplificativamente, por um lado, ao alargamento do benefício da isenção de taxas moderadoras às crianças e jovens institucionalizados, aos requerentes de asilo e refugiados<sup>(187)</sup> e aos menores de idade<sup>(188)</sup>, e, por um lado, à exclusão das prestações sociais consignadas a certos encargos familiares do âmbito dos rendimentos relevantes para apuramento da condição de recursos para acesso à isenção.<sup>(189)</sup>

A análise continuada do mesmo regime jurídico, igualmente à luz das muitas situações concretas que, ao longo destes, anos têm sido apresentadas ao Provedor de Justiça, leva, porém, a reconhecer que a realização plena do direito fundamental dos cidadãos à

---

(186) Objeto de uma primeira resposta através de ofício de 29 de janeiro de 2013, com a referência n.º 12307/2012 e mencionando-se o proc. n.º 470/12.

(187) Cf. Alteração introduzida no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de novembro, através do Decreto-Lei n.º 117/2014, de 5 de agosto.

(188) Cf. Alteração introduzida no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de novembro, através do Decreto-Lei n.º 61/2015, de 22 de abril.

(189) Cf. Alteração introduzida na alínea g), do n.º 2, do artigo 3.º da Portaria n.º 311-D/2011, de 27 de dezembro, através da Portaria n.º 289-B/2015, de 17 de setembro.

proteção da saúde ainda reclama ajustes, sem que dos mesmos resulte, sublinhe-se, qualquer intromissão na esfera da decisão política sobre a afetação de recursos.

Não contestando a liberdade de conformação que decorre para os órgãos de soberania constitucionalmente legitimados na concretização dos direitos sociais,<sup>(190)</sup> a presente recomendação, assim como a anterior, incide nos limites em que tal liberdade de conformação soçobra perante descaracterizações do núcleo essencial do direito em causa ou perante contenda manifesta com os princípios estruturantes do Estado de Direito, como sejam os princípios da igualdade, da proporcionalidade e da proteção da confiança, entre outros.

Cumprindo, em esta sequência, aludir a três aspetos contidos na referida Recomendação n.º 11/B/2012, os quais ainda não mereceram o tratamento devido na ordem jurídica, aditando-lhes, em função da observação realizada nos anos que se lhe seguiram, três outras questões, concatenadas em maior ou menor grau com aquelas.

Princípio por me referir às questões primeiramente enunciadas:

a) A regra de capitação de rendimento, que desconsidera a dimensão real de cada agregado familiar;

b) A atualidade da situação económica relevante para a concessão de isenção, em especial face a eventos significativos que abruptamente reduzam o rendimento do agregado familiar;

c) A relevância dos rendimentos prediais, no que respeita à cumulação de rendas com certa percentagem do valor tributário dos imóveis, por contraste com outras formas de riqueza.

Em um segundo momento, considero imperioso colocar à consideração de Vossa Exce-lência a introdução de modificações nas regras respeitantes aos seguintes assuntos, não anteriormente versados na referida recomendação de 2012:

d) Relevância da propriedade de bens imóveis, quando estes correspondessem à morada de família, nos casos em que a alienação ocorra entre janeiro e setembro do ano em que é efetuada a (re)avaliação da situação económica;

e) Determinação dos rendimentos nos casos em que ocorra, no ano relevante para reconhecimento da insuficiência económica, o pagamento de montantes vencidos em anos anteriores;

f) Modo de determinação da situação económica nos casos de utentes legalmente dispensados de entrega de declaração anual de rendimento.

---

(190) Isto independentemente da posição que se adote acerca da natureza jusfundamental dos «direitos sociais», que, afirmada por alguns, os intersecta com o regime dos «direitos de liberdade» (veja-se, na doutrina constitucional portuguesa, NOVAIS, Jorge Reis, *Direitos Sociais. Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais*, 2010, Coimbra, Coimbra Editora) e que, negada por outros, os subtrai de força jurídica ante o seu cariz essencialmente político-proclamatório (posição da doutrina portuguesa clássica encabeçada por ANDRADE, J.V., *Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Almedina, 3.ª ed., 2004, pp. 385 e ss., e secundada por ALEXANDRINO, J. A. Melo, *Direitos Fundamentais, Introdução Geral*, Principia, 2007, pp. 146 e ss.)

Vejam, de seguida e pela ordem indicada, cada uma destas situações e o teor dos aperfeiçoamentos que proponho.

#### *A/ Capitação de rendimento*

Em 2012 foi proposta a modificação da regra de capitação prevista na Portaria n.º 311-D/2011, de 27 de dezembro (designadamente no n.º 2 do artigo 2.º e no artigo 4.º, conjuntamente interpretados), no sentido de passar a prever que outros membros integrantes do agregado familiar, para além dos sujeitos passivos a quem incumbe a sua direção, fossem tomados em consideração. Tal significaria, em um cenário de manutenção do mesmo patamar económico de insuficiência, a variação do limiar do quantitativo fixado desde 2011, plausivelmente em alta, no que só aparentemente significaria um agravamento do esforço financeiro solicitado aos utentes. Na prática, essa circunstância redundaria em uma maior proteção das famílias com dependentes face aos agregados singulares ou apenas constituídos pelo próprio casal.

Não tendo aquela proposta sido acolhida, tem-se, contudo, verificado alguma aproximação às posições deste órgão do Estado, axiologicamente firmadas no valor da proteção da família e, em especial, das crianças e jovens. Para além da proteção legal concedida às crianças e jovens inseridas em famílias de acolhimento, foi alargada a isenção de taxas moderadoras a todos os menores de 18 anos<sup>(191)</sup>, diminuindo-se, por essa via, — mas não se eliminando — os encargos e as consequências negativas decorrentes do facto de os filhos não serem considerados na fórmula de capitação para cálculo da insuficiência económica.

Sendo de enaltecer o respaldo normativo assim proporcionado às crianças e aos jovens, não posso, ainda assim, deixar de manifestar a minha preocupação com este resultado, considerando que o mesmo, embora atenuar os efeitos, não se mostra apto a haurir todos os desequilíbrios de equidade que o atual sistema de capitação dos rendimentos do agregado familiar acarreta, dos quais ressalto os seguintes: em primeiro lugar, mantém-se a discriminação das famílias com filhos a cargo, não obstante a sua existência implicar naturalmente um acréscimo de encargos familiares e, de modo correlativo, um decréscimo da capacidade económica do agregado no seu todo<sup>(192)</sup>, inclusivamente para garantir os pagamentos de taxas moderadoras exigidos para acesso ao SNS pelos próprios sujeitos passivos a quem incumbe a respetiva direção. Em segundo lugar, mantém-se a discriminação das famílias que integrem, como dependentes, pessoas com deficiência. Sendo paradoxal verificar que,

---

(191) Por contraste com o limite anterior de 12 anos.

(192) A este propósito descreveu-se na Recomendação n.º 11/B/2012, à laia de exemplificação sintomática da injustiça criada com a atual fórmula, o caso de um agregado familiar (sujeito de queixa apresentada) constituído por cinco membros, dos quais três filhos menores, com um rendimento médio mensal de cerca de € 1300,00, por contraposição ao caso de outro agregado familiar sem filhos a cargo, com um rendimento médio mensal de € 1200,00. De acordo com o cálculo atualmente aplicável, só o segundo agregado familiar indicado tem acesso ao SNS de modo inteiramente gratuito, apesar de o primeiro evidenciar uma menor disponibilidade económica.

apesar de irrelevantes para a capitação do rendimento familiar, já é, todavia, contabilizado neste último, o montante de eventual prestação monetária que auferam, normalmente por atribuição de subsídios sociais.

Reitero, em face do exposto, o entendimento sobre a desadequação da atual solução normativa que, além de frustrar o objetivo da introdução de critérios de racionalidade e de discriminação positiva dos mais carenciados e desfavorecidos, propicia a existência de situações de grande injustiça e desigualdade sociais. A mencionada desadequação expressa-se nos benefícios para os agregados familiares constituídos apenas pelas pessoas a quem incumbe a sua direção, correlativamente prejudicando as famílias com rendimento similar mas todavia integrando dependentes, as quais, para um mesmo rendimento, serão certamente mais carecidas de apoio e tutela sociais.

De um ponto de vista sistemático, sublinho que a solução que defendo é, aliás, aquela que torna substancialmente mais coerente a intervenção do Estado no domínio da aferição da insuficiência económica, correspondendo à metodologia adotada no âmbito da Segurança Social para verificação da condição de recursos no acesso às prestações familiares (cf. artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho).

#### *B/ Atualidade dos rendimentos relevantes*

De acordo com o regime jurídico do acesso às prestações do SNS, a situação de insuficiência económica dos utentes, para efeitos de isenção de taxas moderadoras, é aferida face aos rendimentos do agregado familiar no ano civil anterior, tendo por base a informação constante, em 30 de setembro de cada ano, nas bases de dados da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e a indicada pelos serviços da Segurança Social (cf. artigo 6.º do Decreto-Lei 113/2011, de 29 de novembro, e artigo 2.º da Portaria 311-D/2011, de 27 de dezembro).

Pese embora se reconheça a razão de ser desta solução e se conceda na sua bondade — relacionada com o facto de as situações económicas dos utentes serem avaliadas com base na última declaração anual de rendimentos, devidamente validada, atividade que legalmente decorre estar completada em setembro de cada ano —, não se pode desconsiderar o período temporal significativo que a aplicação da mesma promove entre a verificação da capacidade económica dos utentes e a decisão de atribuição ou não do benefício de isenção de taxas moderadoras. Período temporal esse que dá azo a que se conceda ou negue, com efeitos imediatos, a isenção com base em situações económicas que apenas se podem dar como verificadas há mais de um ano e, portanto, potencialmente obsoletas, em especial perante certas vicissitudes objetivamente cognoscíveis.

Assim sendo, apesar de se compreender a previsão da regra, a mesma deixa desprotegidos, por um período relevante, os utentes que viram a sua situação económica abruptamente degradada. Explicitando um caso limite: um evento significativamente modificativo do rendimento que tenha ocorrido no início de 2016, permanecendo os seus efeitos

até à atualidade, só será relevante em setembro próximo, presumindo a Administração, hoje cerca de 12 meses volvidos e até um máximo de 21 meses, a percepção do mesmo rendimento registado no ano anterior.

Esta situação, que simetricamente pode funcionar em benefício dos utentes cuja situação económica melhorou significativamente, mortifica adicionalmente aqueles outros que se viram inesperadamente confrontados com um decréscimo de rendimento.

Sendo este um assunto que tem sido discutido desde a entrada em vigor do novo regime, foi com agrado que se viu ser acautelada a situação dos desempregados de curta duração (nos termos do Decreto-Lei n.º 128/2012, de 21 de junho). Esta medida, por meritória que seja, constitui apenas um primeiro passo, sendo limitado o seu âmbito de aplicação subjetivo. Dito de outro modo, tal medida configura-se redutora por não abarcar outros destinatários que, compartilhando com os desempregados (de curta duração) semelhanças fáctica e juridicamente atendíveis, mereceriam tutela similar.

Entre outras vicissitudes, destaco, tendo por referência situações concretas que têm sido expostas, o caso de reforma ou de aposentação no ano da (re)avaliação da situação económica dos utentes, com recebimento de pensão inferior ao rendimento do trabalho antes auferido e, de modo mais premente, o caso dos desempregados de longa duração.

A situação dos desempregados de longa duração, sobre a qual me debruço um pouco mais, tem sido uma preocupação constante deste órgão do Estado a respeito do regime jurídico de isenção de taxas moderadoras, designadamente no que tange ao intervalo temporal que — extravasando a presunção conferida aos desempregados de curta duração — ainda não permite ver refletida, na declaração fiscal relevante, a nova situação económica.

Julgo ser, ante o exposto, de insistir pela criação de mecanismos que permitam, com maior rapidez do que a situação atualmente vigente, responder a variações significativas de rendimento que se mantenham no momento em que se verifica a necessidade de recurso a cuidados de saúde.

### *C/ Relevância dos rendimentos prediais*

Persiste a apreensão, quanto ao respeito dos princípios da igualdade e da proporcionalidade, pela regra que faz cumular, no rendimento relevante, o valor líquido dos rendimentos prediais efetivamente auferidos com o quantitativo correspondente a 5% do valor tributário dos imóveis detidos (com a consabida exclusão da morada de família). A solução em vigor, por um lado, confunde rendimento e riqueza, e, por outro, penaliza a riqueza imobiliária face à mobiliária.

Refiro-me à norma vertida na alínea d), n.º 2, do artigo 3.º da Portaria n.º 311-D/2011, de 27 de dezembro, a qual não é transposta para a categoria dos rendimentos de capitais, obnubilando ou tratando mais benevolamente quem, por hipótese, possua um património mobiliário de valor similar ou até mais avultado. Na regra em apreço, reitero que existem uma ou duas intencionalidades possíveis: em primeiro lugar, obviar à possibilidade de

eventual evasão fiscal ser ainda premiada, em sede de isenção; em segundo lugar, iniciar aqui uma referência a um duplo padrão de insuficiência económica, atendendo não só ao rendimento como igualmente ao património detido. Ambas as orientações são válidas e, diria mesmo, imperiosas, para manutenção da justiça social. Julgo, todavia, não ser a melhor (nem juridicamente viável) a forma como estão atualmente estabelecidas.

Deste jeito, compreender-se-ia que, no caso dos bens imóveis, fosse presumido o recebimento mínimo de certa percentagem do seu valor patrimonial, eventualmente a de 5% hoje fixada, sendo relevante o rendimento predial efetivamente auferido, se superior. Por conseguinte, uma regra congruente para a real aferição dos rendimentos de determinado agregado familiar atenderia ao maior de dois valores: o efetivamente declarado para efeitos fiscais ou o resultante da aplicação daquele coeficiente que, assim, presumiria certo rendimento. O que não parece possível é a acumulação hoje prevista, por agravar significativamente, em termos de rendimento relevante, a aferição segundo a respetiva fonte, em termos díspares e não compatíveis com a realidade social em que a riqueza assenta cada vez mais nos valores mobiliários.

Acresce a especial relevância que, regras como esta, podem ter em um sistema binário, como o atual<sup>(193)</sup>, em que um pequeno acréscimo pode significar a perda total do benefício. Lembro que em diversas situações está em causa a posse de pequenos prédios rústicos, em que mesmo 5% do seu escasso valor tributário pode significar o singular euro que faz superar o limiar de isenção, sem que àquele valor corresponda sequer um efetivo valor de troca, não sendo fácil a sua venda.

Em um outro prisma, deverá o decisor claramente separar a apreciação da situação económica do interessado nas duas vertentes assinaladas: a de património e a de rendimento. É lícito considerar-se que quem possua património significativo (mas, diria, sem restrição aos imóveis) não deve beneficiar de isenção; não é já adequado confundir-se os referidos parâmetros e, por via de património que até pode ser de valor insignificante, negar-se em absoluto um benefício, em termos que provocam a efetiva desproteção de quem, afinal, está em situação de tanta ou maior carência do que os demais utentes beneficiários.

Por tudo o que fica exposto, sublinho a necessidade de modificação da solução constante na alínea d), n.º 2, do artigo 3.º da Portaria n.º 311-D/2011, de 27 de dezembro, no sentido de passar a atender-se, em sede de rendimentos prediais, ao maior dos valores entre o que é anualmente declarado e o que resulta do coeficiente fixado, sem prejuízo de se estabelecer nova cláusula de exclusão de quem possua património — móvel ou imóvel — superior a certo limite.

---

(193) Por oposição a um sistema progressivo que preconizasse diversos escalões intermédios de isenção parcial ou de bonificação nos montantes devidos, como oportunamente também se recomendou.

## *D/ Determinação da casa de morada de família*

A propósito ainda da consideração do património imobiliário como rendimento relevante para a aferição da condição de insuficiência económica — mas agora no que tange à aplicação da cláusula de exclusão da casa de morada de família —, foi possível detetar um conjunto de situações que não têm tutela adequada no quadro do atual sistema e que, por isso, urge reparar.

Refiro-me às situações de alienação, em sentido lato, do imóvel durante o período que decorre de 1 de janeiro a 30 de setembro de cada ano, isto para (re)avaliações feitas a partir deste último momento. Para além da venda do imóvel, estas situações, em termos socialmente atendíveis, abrangem igualmente a dação a credor hipotecário, tantas vezes não extinguindo a obrigação resultante do crédito, e, ainda, a modificação da titularidade em consequência de partilha de bens decorrente de divórcio.

Em todos estes casos, a causa essencial para os problemas detetados reside na não coincidência dos momentos determinantes para a aferição dos dois pressupostos (um positivo e outro negativo) da relevância do referido património para aplicação das regras acima citadas. Assim: *i*) para aferição da titularidade, é relevante a situação vigente em 31 de dezembro do ano anterior; *ii*) para a qualificação como morada de família, atende-se à situação vigente no momento do requerimento. Esta dualidade de critério temporal, para verificação de uma realidade que deve ser unitária, consagra resultados arbitrários, discriminando, à partida, quem entenda vender a casa de morada de família (ou se veja forçado a vender) nos primeiros 9 meses de cada ano<sup>(194)</sup>, face aos utentes que, realizando a mesma venda no último trimestre do ano, viram, em 30 de setembro, avaliada ou reavaliada a sua situação de isenção. Naqueles casos, no momento da apreciação do pedido de isenção, o sistema identifica a existência, no ano anterior, de um imóvel cuja morada não corresponde à atual residência fiscal, inelutavelmente pressupondo, por conseguinte, a detenção de um imóvel não destinado a habitação permanente do agregado familiar do requerente, por este modo integrando-se 5% do seu valor tributário no rendimento relevante. Tal sucede igualmente, como é notório, nos casos de venda coerciva, em processo executivo, ou mesmo quando, em processo de divórcio, um dos ex-cônjuges (ou ambos) não permanece a residir no outrora domicílio comum.

Por conseguinte, é imprescindível a unificação do momento determinante para aferição dos dois condicionalismos descritos, entendendo que a melhor tutela das situações descritas faria com que esse momento coincidisse com a apresentação do requerimento de isenção ou da verificação anual.

---

(194) Para as (re)avaliações feitas a partir de 30 de setembro desse ano e até final do mesmo.

## *E/ Exclusão de créditos vencidos em anos anteriores*

Um outro objeto frequente de queixa corresponde às situações de utentes que, no ano relevante para avaliação da situação económica, viram registada uma acumulação anormal de rendimentos, decorrente do pagamento de montantes respeitantes a anos anteriores. São os casos, por exemplo, do recebimento de salários em atraso e, com mais representatividade, de pensões devidas pelo Instituto da Segurança Social, I.P. com o pagamento de retroativos.

Compreende-se que o legislador, com base em um juízo de prognose abstrato, tenha equacionado um critério-regra assente na conceção, mais coadunável com os ideais de justiça distributiva e com o princípio da capacidade contributiva, do «rendimento-acrécimo»<sup>(195)</sup>, entendido como a «(...) soma do consumo e do incremento líquido do património, ou seja o acréscimo de riqueza de um sujeito económico que pode ser gasto sem qualquer diminuição do património inicial».<sup>(196)</sup> Ter-se-á, assim, sob este epíteto, considerado integrar, no conceito de rendimento relevante para estes efeitos, todas as prestações, sem distinção de origem, natureza ou destino, que representem um acréscimo real na esfera jurídica patrimonial do seu titular, em termos que se traduzam em um aumento da sua disponibilidade económica e do seu poder de compra no ano em análise.

Todas as normas comportam, no entanto, adaptações supervenientes em função do devir próprio da realidade e das especificidades que a singularidade dos casos concretos vão deixando entrever. Esta norma não é exceção e foi já modificada após o reconhecimento da sua não adequação com certas realidades concretas.

A este propósito, sublinho o acolhimento que teve a posição do Provedor de Justiça a respeito da não atendibilidade das prestações que visam acorrer a encargos determinados e que, por isso, não assentam a sua aplicação final na discricionariedade do beneficiário (*v. g.*, o complemento por dependência, o subsídio de educação especial, os apoios concedidos para financiamento de aquisição de ajudas técnicas e o subsídio de bonificação por deficiência).<sup>(197)</sup>

Nos casos ora apresentados, de acumulação excecional de rendimentos em determinado ano, por créditos preteritamente vencidos e, portanto, não se presumindo culpa do credor, o fluxo de riqueza configura, na verdade, um mero acréscimo nominal, sendo, nessa medida, apenas ficticiamente demonstrativo da disponibilidade económica do mesmo, muito particularmente pela dilação temporal entre a declaração fiscal relevante e a data em que essa avaliação é relevante para acesso aos meios do SNS.

---

(195) Por contrapondo à conceção de «rendimento-fonte», que atende apenas aos rendimentos provenientes de fontes periódicas e regulares.

(196) Cf. PEREIRA, Manuel Henrique de Freitas, *Fiscalidade*, Coimbra, Almedina, 3.<sup>a</sup> ed., 2007, p. 80.

(197) Cf. alteração introduzida na alínea g), do n.º 2, do artigo 3.º da Portaria n.º 311-D/2011, de 27 de dezembro, através da Portaria n.º 289-B/2015, de 17 de setembro.

A gravidade axiológica desta fórmula adensa-se nos casos de utentes em que o único rendimento é proveniente de fonte social de origem não contributiva, que visa, só por si, garantir um mínimo condigno de existência em situações não abrangidas pelo sistema previdencial. Estes utentes sofrem, em um primeiro momento, os prejuízos decorrentes do não pagamento tempestivo das prestações sociais e, em um segundo momento, os que crescem pela impossibilidade de acesso gratuito aos cuidados de saúde públicos de que necessitam.

Pelas razões expostas, entendo que deve ser ponderado o estabelecimento de um critério excecional que motive a distinção, no âmbito do artigo 3.º da Portaria n.º 311-D/2011, de 27 de dezembro, entre rendimentos vencidos e recebidos no ano em análise e rendimentos recebidos no ano em análise, mas vencidos em anos anteriores, concedendo-se relevância exclusiva ao ano a que se refere a declaração fiscal. Desta forma, assegurar-se-á que o acesso ao SNS pelos cidadãos socioeconomicamente mais desfavorecidos não seja posto em causa, por motivos que não lhes são imputáveis.

#### *F/ Uteses legalmente dispensados de entregar declaração de IRS*

Outra categoria de situações críticas que tenho verificado prende-se com as dificuldades de comprovação da insuficiência económica dos utentes eximidos de preencher e de entregar as suas declarações fiscais de rendimento, com base na habilitação legal de dispensa prevista.<sup>(198)</sup>

A dispensa legalmente prevista advém, comumente, de três motivos principais: *i)* não recebimento de qualquer rendimento; *ii)* recebimento de prestações sociais isentas de tributação (*inter alia*, subsídio de desemprego, subsídio de doença, abono de família); *iii)* recebimento de rendimentos cujo montante fique aquém do limite fiscalmente estabelecido para o efeito.

Nos motivos referidos em *i)* e *ii)*, o problema reside na circunstância de, por um lado, o modelo de avaliação da insuficiência económica arquitetado ser perentório no que respeita à exigência da apresentação da declaração de IRS para acesso à isenção de taxas moderadoras e, por outro lado, o sistema fiscal não permitir, na prática, albergar a declaração de «zero rendimentos», nem outrossim a declaração de rendimentos resultantes de prestações sociais não tributáveis. A acrescer às condições de precariedade agravadas, duplamente em termos materiais e em termos psicológicos, que resultam da situação de infortúnio em que se encontra este grupo de utentes (ressalte-se os casos de utentes que estiveram, durante um período de tempo significativo, incapacitados para o trabalho por motivos de doença e os casos dos utentes que se encontram em situação de desemprego involuntário de duração superior a um ano), veem-se os mesmos impedidos de recorrer

---

(198) Cf. artigo 58.º do Código do IRS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro, alterado e republicado pela Lei n.º 82-E/2014, de 31 de dezembro.

ao SNS por impossibilidade, a eles alheia, de comprovação da sua situação de carência económica.

No motivo referido em *iii*) mostra-se excessivo, no plano burocrático, exigir aos utentes que cumpram a formalidade da entrega da declaração de IRS apenas para poderem beneficiar de isenção de taxas moderadoras. Mais impressionante se torna esta exigência nos casos dos utentes idosos que, sem familiares ou pessoas próximas que os possam auxiliar, não têm habilidade para cumprir tal formalidade.

São diversas as situações em que os interessados desconhecem por completo que, caso pretendam beneficiar de isenção de taxas moderadoras, a dispensa de entrega de declaração não afasta o ónus de diligenciar pela sua apresentação. Somente após a apresentação de queixa ao Provedor de Justiça, e da sua consequente ação, é clarificada a necessidade de proceder daquele modo.

Acresce que, nestes casos, se tem verificado amiúde a aplicação, por parte da AT, de coima aos utentes que, apesar de estarem legalmente dispensados, acabaram por apresentar as suas declarações fiscais extemporaneamente, tendo por referência o prazo previsto para as situações de obrigatoriedade de entrega.

Em qualquer caso, tornando-se necessária a apresentação da declaração e a espera pela nota de liquidação, só então é viável solicitar novamente a isenção, o que pode representar o pagamento de taxas moderadoras por um período considerável.

Com potencial relevância para a ponderação de solução diferente nesta matéria, assinala-se o mecanismo da declaração automática de rendimentos ora introduzido (cf. aditamento do artigo 58.º-A ao Código do IRS, estabelecido pelo art.º 191.º da Lei de Orçamento do Estado para 2017). O âmbito deste mecanismo não parece, todavia, esgotar o universo acima delineado, designadamente no que se refere ao recebimento exclusivo de prestações não sujeitas a tributação. Por isso, friso a necessidade de, em aplicação dos princípios da eficiência, celeridade e desburocratização, ser estabelecido, em articulação com a AT, um mecanismo que, reconhecendo a inexistência da obrigação declarativa, assumia, por outra forma e com base na demais informação disponível, o estudo da real condição económica dos interessados.

Por fim, reforço o meu entendimento acerca da neutralidade das propostas que ora formulo sobre o quadro orçamental estabelecido, antes conduzindo, em um patamar político-constitucional, a um aperfeiçoamento do sistema de direitos fundamentais, aqui incidente sobre o bem jurídico primevo que é o da saúde.

São estas as recomendações que ora dirijo a Vossa Excelência, aguardando que, no prazo legal de 60 dias, me transmita a posição que vier a assumir.

## *b) Pedidos de Fiscalização da Constitucionalidade*

**Proc. Q-0374/17**

**Data:** 2017/03/03

**Assunto:** Conformidade orgânica e formal das regras de limitação da competência para subscrição de projetos de segurança contra incêndios em edifícios

**Sequência:** Sem decisão até final de 2017

O Provedor de Justiça, no uso da competência prevista na alínea *d*) do n.º 2 do artigo 281.º da Constituição da República Portuguesa e no n.º 3 do artigo 20.º da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, vem requerer ao Tribunal Constitucional a fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade das normas constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro, tanto na redação atualmente vigente, que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 224/2015, de 9 de outubro, quanto na sua versão originária, bem como, consequentemente, do n.º 3 do mesmo artigo 16.º, em ambas as versões.

Considera o Provedor de Justiça que as mencionadas determinações violam o disposto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 165.º, da Constituição da República Portuguesa, com referência ao n.º 1, *in fine*, do seu artigo 47.º, nos termos e com base na fundamentação a seguir aduzidos.

1.º

Está em causa o enunciado legal que versa sobre a delimitação subjetiva da elaboração dos projetos de segurança contra incêndios em edifícios e das respetivas medidas de autoproteção.

2.º

O n.º 1 do artigo 47.º da Constituição da República Portuguesa consagra a liberdade de profissão, abarcando explicitamente a liberdade de *escolha* mas também a liberdade de *exercício*.

3.º

Com efeito, entre nós fez trilha a opinião, hoje aparentemente inabalável, de que «não pode estabelecer-se uma distinção cortante entre escolha e exercício da profissão: a escolha toca a questão do *se* uma profissão é assumida, continuada ou abandonada («realização da substância»); o exercício refere-se à questão do *como* («realização da modalidade»). E assim se chega à afirmação do direito à profissão como um direito fundamental unitário, cujos elementos são a escolha, a admissão, a assunção e aperfeiçoamento, como também o abandono da profissão» (cf. SOARES, Rogério Ehrhardt, «A Ordem dos Advogados - Uma Corporação Pública», *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, n.º 3809 (1991), p. 288).

#### 4.º

Em todo o caso, a afirmação da liberdade de profissão não impede que o exercício da atividade em questão seja subordinado ao preenchimento de determinados requisitos, em especial daqueles que se prendem com a necessária e suficiente preparação, como, aliás, indica o próprio n.º 1 do artigo 47.º da Lei Fundamental, na parte em que ressalva «as restrições legais impostas pelo interesse colectivo ou inerentes à sua própria capacidade».

#### 5.º

Neste contexto, «a liberdade de escolha de profissão está sob *reserva de lei restritiva* (...). É um dos casos expressamente previstos de restrições legais de «direitos, liberdades e garantias» (cf. CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa*, Vol. I, 4.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 656), em harmonia com os n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa.

#### 6.º

É certo ainda que, na densificação daquela cláusula restritiva, o legislador dispõe de uma ampla margem de conformação, desde que observados os parâmetros embutidos no princípio da proporcionalidade, resguardando-se, deste jeito, o núcleo do direito fundamental, não estando vedada a criação de regimes jurídicos condicionantes do exercício de uma profissão, o mesmo valendo para a introdução de soluções sucessivamente mais exigentes (nesse sentido vai a abundante e sólida jurisprudência do Tribunal Constitucional, como assinalam os Acórdãos n.ºs 474/89, 347/92, 672/96 e 355/2005).

#### 7.º

Ao definir o regime jurídico da segurança contra incêndios em edifícios (SCIE), o Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro, vem enunciar, na redação hoje dada pelo Decreto-Lei n.º 224/2015, de 9 de outubro, o seguinte:

«Artigo 16.º

Projetos de SCIE e medidas de autoprotecção

1 - A responsabilidade pela elaboração dos projetos de SCIE referentes a edifícios e recintos classificados na 1.ª categoria de risco, para as utilizações-tipo IV e V e nas 2.ª, 3.ª e 4.ª categorias de risco, decorrentes da aplicação do presente decreto-lei e portarias complementares, tem de ser assumida exclusivamente por um arquiteto, reconhecido pela Ordem dos Arquitetos (OA) ou por um engenheiro, reconhecido pela Ordem dos Engenheiros (OE), ou por um engenheiro técnico, reconhecido pela Ordem dos Engenheiros Técnicos (OET), com certificação de especialização declarada para o efeito nos seguintes termos:

a) O reconhecimento direto dos associados das OA, OE e OET propostos pelas respetivas associações profissionais, desde que, comprovadamente, possuam um mínimo de cinco anos de experiência profissional em SCIE, adquirida até à data de 15 de julho de 2011;

b) O reconhecimento dos associados das OA, OE e OET propostos pelas respetivas associações profissionais, que tenham concluído com aproveitamento as necessárias ações de formação na área específica de SCIE, cujos requisitos tenham sido objeto de protocolo entre a ANPC [Autoridade Nacional de Proteção Civil] e cada uma daquelas associações profissionais;

c) Os associados das OA, OE e OET que não tenham sido reconhecidos para a elaboração de projetos de SCIE das 3.<sup>a</sup> e 4.<sup>a</sup> categorias de risco e que, comprovadamente, possuam experiência na elaboração de projetos de SCIE da 1.<sup>a</sup> categoria de risco, para as utilizações-tipo IV e V, e da 2.<sup>a</sup> categoria de risco, podem solicitar à respetiva Ordem o reconhecimento para a elaboração de projetos de SCIE relativos apenas a essas categorias de risco.

2 - A responsabilidade pela elaboração das medidas de autoproteção referentes a edifícios e recintos classificados na 1.<sup>a</sup> categoria de risco, para as utilizações-tipo IV e V, e nas 2.<sup>a</sup>, 3.<sup>a</sup> e 4.<sup>a</sup> categorias de risco, tem de ser assumida exclusivamente por técnicos associados das OA, OE e OET propostos pelas respetivas associações profissionais com certificação de especialização declarada para o efeito nos seguintes termos:

a) Os associados das OA, OE e OET que não tenham sido reconhecidos para a elaboração de medidas de autoproteção das 3.<sup>a</sup> e 4.<sup>a</sup> categorias de risco e que, comprovadamente, possuam experiência na elaboração de medidas de autoproteção da 1.<sup>a</sup> categoria de risco, para as utilizações-tipo IV e V, e da 2.<sup>a</sup> categoria de risco, podem solicitar à respetiva Ordem o reconhecimento para a elaboração de medidas de autoproteção relativas apenas a essas categorias de risco;

b) O reconhecimento dos associados das OA, OE e OET, propostos pelas respetivas associações profissionais, que tenham concluído com aproveitamento as necessárias ações de formação na área específica de SCIE, cujos requisitos tenham sido objeto de protocolo entre a ANPC e cada uma daquelas associações profissionais.

3 - A ANPC deve proceder ao registo atualizado dos autores de projeto e medidas de autoproteção referidos nos números anteriores e publicitar a listagem dos mesmos no sítio da ANPC».

## 8.º

O dispositivo legal acima transcrito claramente delimita o âmbito pessoal do exercício profissional da atividade em causa, restringindo a liberdade de quem não satisfaça os requisitos inovatoriamente estabelecidos em 2008 e alargados em 2015.

## 9.º

Com efeito, a liberdade de exercício de uma profissão desdobra-se não só no direito de alcançar, em condições de igualdade, as necessárias habilitações e o direito de satisfazer, sem discriminações, as demais condicionantes da atividade, mas também o direito de praticar os atos jurídicos e os atos materiais inerentes ao seu desempenho (MIRANDA,

Jorge, «Liberdade de trabalho e profissão», *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, n.º 30 (1998), p. 156).

#### 10.º

Portanto, se o preenchimento das condições estabelecidas — não só a inscrição em uma das mencionadas corporações (Ordem dos Arquitetos, Ordem dos Engenheiros ou Ordem dos Engenheiros Técnicos), mas também o reconhecimento por parte das mesmas — é indispensável para quem pretenda elaborar projetos de SCIE e medidas de autoproteção, concebidas nos termos do n.º 5 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro, atinentes a imóveis classificados em determinadas categorias de uso e de risco, a não satisfação daqueles pressupostos é um fundamento impeditivo do exercício da profissão relativamente a tais espécies de atos.

#### 11.º

Na ausência do que se estatui nos n.ºs 1 e 2 do referido artigo 16.º, o leque de profissionais que poderiam participar, a título oneroso, na formulação dos referidos planos e das correspondentes providências de aplicação, é indubitavelmente mais vasto.

#### 12.º

Tomando de empréstimo a formulação que o Tribunal Constitucional empregou no Acórdão n.º 255/2002 a propósito de disposição semelhante, o artigo 16.º do regime jurídico da segurança contra incêndios em edifícios «regula matéria legislativa, não se limitando a proteger, promover ou ampliar o exercício da liberdade de escolha de profissão, nem a executar em aspectos de pormenor a regulação do seu exercício».

#### 13.º

Mesmo que esta limitação possa encontrar alguma legitimação material — sendo este, entretanto, um aspeto cuja análise de todo o modo escapará ao eixo argumentativo aqui privilegiado —, parece forçoso concluir que toda e qualquer restrição ao âmbito de intervenção profissional em causa está sujeita à reserva relativa de competência legislativa do Parlamento, consoante a alínea *b*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa, em conjugação com o n.º 1, *in fine*, do artigo 47.º do mesmo texto normativo.

#### 14.º

Sendo certo ainda que, tanto o Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro, como o Decreto-Lei n.º 224/2015, de 9 de outubro, este responsável pelos termos ora vigentes do artigo 16.º do regime jurídico da SCIE, são explicitamente aprovados com arrimo na alínea *a*), do n.º 1, do artigo 198.º da Lei Fundamental, sem a companhia de qualquer autorização parlamentar que habilitasse o encurtamento da liberdade de profissão, passando a exigir a qualidade de arquiteto, engenheiro ou de engenheiro técnico.

#### 15.º

Posto isto, por se referir a direitos, liberdades e garantias e por não constarem de lei da Assembleia da República ou de decreto-lei devidamente autorizado para o efeito, as normas contidas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de

novembro, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 224/2015, de 9 de outubro, são organicamente inconstitucionais.

16.º

Tal conclusão encontra apoio mais do que suficiente na jurisprudência do Tribunal Constitucional, bastando aqui mencionar os Acórdãos n.ºs 464/91, 188/92, 172/95 e 362/2011, para além do já citado Acórdão n.º 255/2002.

17.º

Especialmente claros e incisivos são os termos vertidos nesta última decisão: «a fixação de condições específicas para o exercício de determinada profissão ou actividade profissional se enquadra no contexto da liberdade de escolha de profissão regulada no artigo 47.º da Lei Fundamental e, portanto, constitui matéria da exclusiva competência legislativa da Assembleia da República, por tratar de matéria de direitos, liberdades e garantias (...)».

18.º

O resultado não seria diverso se as determinações constantes do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro, fossem vistas não como uma verdadeira e própria restrição, mas como uma simples descrição ou revelação dos contornos imanentes da liberdade de profissão — hipótese aqui admitida apenas para efeitos de argumentação (MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 974).

19.º

Afinal, a reserva de competência legislativa da Assembleia da República vale não só para a situação descrita pelos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa, mas para toda e qualquer intervenção legislativa no terreno dos direitos, liberdades e garantias (CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 327). A favor desta afirmação fala desde logo o teor literal da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 165.º da Lei Fundamental, que se refere indistintamente àquela matéria, sem qualquer tipo de qualificação da natureza da norma que sobre ela pode incidir.

20.º

Em suma: nada altera o facto de o Governo ter legislado sobre direitos, liberdades e garantias — neste caso sobre a liberdade de profissão — sem estar munido da devida autorização parlamentar.

21.º

Vai igualmente nesta direcção o firme e constante entendimento do Tribunal Constitucional, como indicam os já citados Acórdãos n.ºs 255/2002 e 362/2011, bem como os Acórdãos n.ºs 161/99 e 128/00: de acordo com a fórmula mobilizada nestas últimas decisões, há de constar de lei parlamentar ou de decreto autorizado «tudo o que seja *matéria legislativa*, e não apenas as *restrições* do direito em causa» (destaques no original).

## 22.º

Por fim, cumpre sublinhar que, ao alterar o artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro, o Decreto-Lei n.º 224/2015, de 9 de outubro, apenas ampliou o universo de hipóteses nas quais a responsabilidade pela elaboração dos projetos de segurança contra incêndio em edifícios e das correspondentes medidas de autoproteção deve ser assumida exclusivamente por especialistas integrados na OA, na OE ou na OET e que sejam reconhecidos por estas associações profissionais.

## 23.º

Se antes tal condicionamento se aplicava somente aos projetos e às medidas pertinentes a edifícios e recintos classificados nas categorias de risco elevado e de risco muito elevado, agora a restrição passa a abranger também os projetos e as medidas relativas a edifícios e recintos classificados na categoria de risco moderado, bem como, no caso de escolas, hospitais e lares de idosos, os edifícios e recintos classificados na categoria de risco reduzido, segundo o disposto nas alíneas *d)* e *e)* do n.º 1 do artigo 8.º e no n.º 1 do artigo 12.º, ambos do regime jurídico da SCIE.

## 24.º

Eis a versão original daquele preceito normativo:

«Artigo 16.º

Projectos e planos de SCIE

1 - A responsabilidade pela elaboração dos projectos de SCIE referentes a edifícios e recintos classificados na 3.ª e 4.ª categorias de risco, decorrentes da aplicação do presente decreto-lei e portarias complementares, tem de ser assumida exclusivamente por um arquitecto, reconhecido pela Ordem dos Arquitectos (OA) ou por um engenheiro, reconhecido pela Ordem dos Engenheiros (OE), ou por um engenheiro técnico, reconhecido pela Associação Nacional dos Engenheiros Técnicos (ANET), com certificação de especialização declarada para o efeito nos seguintes termos:

a) O reconhecimento directo dos associados das OA, OE e ANET, propostos pelas respectivas associações profissionais, desde que comprovadamente possuam um mínimo de cinco anos de experiência profissional em SCIE;

b) O reconhecimento dos associados das OA, OE e ANET, propostos pelas respectivas associações profissionais, que tenham concluído com aproveitamento as necessárias acções de formação na área específica de SCIE, cujo conteúdo programático, formadores e carga horária tenham sido objecto de protocolo entre a ANPC e cada uma daquelas associações profissionais.

2 - A responsabilidade pela elaboração dos planos de segurança internos referentes a edifícios e recintos classificados na 3.ª e 4.ª categorias de risco, constituídos pelos planos de prevenção, pelos planos de emergência internos e pelos registos de segurança, tem de ser assumida exclusivamente por técnicos associados das OA, OE e ANET, propostos pelas respectivas associações profissionais.

3 - A ANPC deve proceder ao registo actualizado dos autores de projecto e planos de SCIE referidos nos números anteriores e publicitar a listagem dos mesmos no sítio da ANPC».

25.º

Destarte, considerando os elementos de argumentação até agora esgrimidos, impende concluir que o artigo 16.º do regime jurídico da segurança contra incêndios em edifícios era *ab initio* organicamente inconstitucional, porquanto já naquela altura restringia, sem o necessário suporte de lei parlamentar, a liberdade de exercício das profissões de técnico superior de segurança no trabalho e de técnico da segurança no trabalho.

26.º

Emerge então a questão de saber se e em que medida, à luz do n.º 1, *in fine*, do artigo 282.º da Lei Fundamental, o pedido de fiscalização deve ou não se estender à primitiva redacção do dispositivo legal atacado.

27.º

Sendo certo que, neste contexto, a expressão «revogação» — constante da referida norma constitucional — merece ser interpretada em sentido amplo, abrangendo também as hipóteses em que a determinação eivada de inconstitucionalidade apenas altera um enunciado anterior, pois o que está em questão é a «capacidade de *modificação* da ordem jurídica» (itálico nosso) (MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 826).

28.º

Ainda que existam boas razões para esperar que o funcionamento do sistema de controlo de constitucionalidade não produza um resultado inconstitucional (sobre esta problemática, não só mas também no horizonte do controlo em abstrato: COSTA, Tiago Félix da, «A repristinação de normas no recurso de fiscalização concreta de constitucionalidade», *O Direito*, n.º 140 (2008), p. 450 s.), as regras de prudência recomendam e o princípio da congruência impõe, *in casu*, «um pedido de fiscalização de inconstitucionalidade que, a título subsidiário e cumulativo, solicite também a uma apreciação das normas revogadas que, eventualmente, possam vir a ser repristinadas» (CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II (cit.), p. 976).

29.º

Afinal, «o problema não se coloca, obviamente, por não se verificar qualquer desrespeito do princípio do pedido, nos casos em que é o próprio requerente a solicitar, cumulativamente, a apreciação e a declaração de inconstitucionalidade de normas revogadas pelas normas cuja declaração de inconstitucionalidade é pedida, a título principal, com o objetivo de evitar a sua repristinação» (MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III (cit.), p. 828).

Semelhante cuidado também encontra agasalho na orientação que o Tribunal Constitucional assumiu no Acórdão n.º 452/95:

«no caso vertente, o Provedor de Justiça incluiu no âmbito do pedido de declaração de inconstitucionalidade as normas revogadas pelo artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 332/91, as quais serão repristinadas, nos termos do artigo 282.º, n.º 1, da Constituição, na hipótese de o Tribunal declarar a inconstitucionalidade com força obrigatória geral das normas constantes daquele diploma legal. Ora, em situações destas, nas quais é o próprio requerente a solicitar, a título subsidiário e cumulativo, a apreciação e a declaração de inconstitucionalidade das normas revogadas pelas normas cuja declaração de inconstitucionalidade é pedida, a título principal, com o objectivo de evitar a sua repristinação, nenhum *obstáculo processual* existe ao conhecimento da eventual inconstitucionalidade de tais normas».

Requer-se, nestes termos, ao Tribunal Constitucional que aprecie e declare, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade das normas constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro, na redação que foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 224/2015, de 9 de outubro, por violação do disposto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição da República, com referência ao n.º 1, *in fine*, do artigo 47.º da Lei Fundamental, estendendo-se o pedido, para obviar ao efeito repristinatório previsto no n.º 1, *in fine*, do artigo 282.º do texto constitucional e pelas mesmas razões, à versão originária daqueles preceitos legais.

Consequentemente, deve igualmente ser declarada a inconstitucionalidade do n.º 3 do mesmo artigo 16.º, perdendo esta norma qualquer objeto quando ocorra decisão de provimento quanto ao pedido principal ora formulado.



**Proc. Q-6273/15**

**Data:** 2017/03/28

**Assunto:** Taxa Municipal de Proteção Civil do Município de Lisboa

**Seqüência:** Pedido provido pelo Acórdão n.º 848/2017

O Provedor de Justiça, no uso da competência prevista na alínea *d*), do n.º 2, do artigo 281.º da Constituição da República Portuguesa e no n.º 3, do artigo 20.º, da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, vem requerer ao Tribunal Constitucional a fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade das normas constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 59.º, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 60.º e da primeira parte do artigo 61.º, bem como, consequencialmente, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 63.º, e do n.º 1 do artigo 64.º, todos do Regulamento Geral de Taxas, Preços

e outras Receitas do Município de Lisboa, tal como resulta da republicação efetuada pelo Aviso n.º 2926/2016, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 45, de 4 de março de 2016.

Considera o Provedor de Justiça que as referidas determinações violam o n.º 2, do artigo 103.º e a alínea *i*), do n.º 1, do artigo 165.º, ambos da Constituição da República Portuguesa, nos termos e com base na fundamentação a seguir aduzidos.

1.º

Está em causa a taxa municipal de proteção civil (TMPC) criada pelo Município de Lisboa.

2.º

De acordo com a Lei n.º 27/2006, de 03 de julho, a proteção civil é a atividade «permanente, multidisciplinar e plurisectorial» (n.º 2 do artigo 1.º), desenvolvida em todo o território nacional «pelo Estado, regiões autónomas e autarquias locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram» (n.º 1 do artigo 1.º).

3.º

No que diz respeito à esfera local, as bases desenhadas naquele corpo normativo são densificadas pela Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro, que define o enquadramento institucional e operacional da proteção civil no âmbito municipal, estabelece a organização dos serviços municipais de proteção civil e determina as competências do comandante operacional municipal.

4.º

Relativamente ao suporte financeiro da intervenção naquele setor, vem a Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, enunciar, nos termos da alínea *f*), do n.º 1, do artigo 6.º, que «as taxas municipais incidem sobre utilidades prestadas aos particulares ou geradas pela actividade dos municípios, designadamente (...) pela prestação de serviços no domínio da prevenção de riscos e da proteção civil».

5.º

É neste horizonte que o Regulamento Geral de Taxas, Preços e outras Receitas do Município de Lisboa (na sua primeira versão, publicado como Regulamento n.º 569-A/2014, no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 251, de 30 de dezembro), alterado e republicado pelo Aviso n.º 2926/2016, cria a taxa municipal de proteção civil, deixando expresso, no seu artigo 58.º, que o novo tributo «visa, em particular, remunerar os serviços assegurados pelo Serviço Municipal de Proteção Civil nos domínios da proteção civil, do combate aos incêndios e da garantia da segurança de pessoas e bens».

6.º

De acordo com o Regulamento, a TMPC opera em dois horizontes distintos. O primeiro deles toca os prédios urbanos, sendo o seu devedor o sujeito passivo do respetivo

imposto municipal sobre imóveis (IMI). O segundo tem em vista o exercício de determinadas atividades com risco acrescido, consoante o n.º 3, do artigo 59.º, e o n.º 3, do artigo 60.º, daquele mesmo diploma. Enquanto esta última vertente de tributação parece não suscitar maiores problemas de legitimidade constitucional, o mesmo já não se pode dizer a propósito daquela outra via.

#### 7.º

Isso vale tanto na dimensão formal (na perspetiva do princípio da reserva de lei) quanto no aspeto material (referente ao princípio da equivalência). Com efeito, relativamente às pessoas singulares ou coletivas que exerçam, no concelho de Lisboa, as atividades ou usos de risco acrescido identificadas no anexo do regulamento, será possível vislumbrar, embora com algum esforço hermenêutico, por certo, um nexo de correspondência (jurídica) entre a prestação administrativa e o sujeito passivo do tributo, seja em termos de aproveitamento das utilidades, seja em termos de provocação dos serviços, ainda que aquela relação se alicerce em uma simples presunção de aproveitamento ou de causação de grupo, configurando, nesta hipótese, uma taxa coletiva, *rectius*, uma contribuição financeira a favor de entidade pública.

#### 8.º

As exigências constitucionais parecem encontrar satisfação nos preceitos da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro: em matéria de tributação local, esta norma funciona como regime geral aplicável nos termos da alínea *i*), do n.º 1, do artigo 165.º da Lei fundamental.

#### 9.º

Por razões de clareza do discurso, transcrevo aqui as determinações normativas pertinentes:

«Artigo 59.º

Incidência objetiva da taxa municipal de proteção civil

1 - A taxa municipal de proteção civil incide sobre o valor patrimonial tributário dos prédios urbanos ou frações destes, situados no concelho de Lisboa, tal como esse valor é determinado para efeitos do Imposto Municipal sobre Imóveis.

2 - A taxa municipal de proteção civil incide também sobre o valor patrimonial tributário dos prédios urbanos ou frações destes, situados no concelho de Lisboa, com risco acrescido por relação com a condição de degradado, devoluto ou em estado de ruína.

(...).

Artigo 60.º

Incidência subjetiva da taxa municipal de proteção civil

1 - É sujeito passivo da taxa municipal de proteção civil prevista no n.º 1 do artigo anterior o sujeito passivo do correspondente Imposto Municipal sobre Imóveis.

2 - É sujeito passivo da taxa municipal de proteção civil prevista no n.º 2 do artigo anterior, o sujeito passivo do correspondente Imposto Municipal sobre Imóveis.

(...).

#### Artigo 61.º

Facto gerador e periodicidade da taxa municipal de proteção civil

O facto gerador da taxa municipal de proteção civil reside na titularidade dos prédios tributáveis, tal como resultante do artigo anterior, a 31 de dezembro de cada ano, ou no exercício a essa data dos usos ou das atividades tributáveis.

#### Artigo 63.º

Valor da taxa municipal de proteção civil

1 - O valor anual da taxa municipal de proteção civil relativamente aos prédios a que se refere o n.º 1 do artigo 60.º é de 0,0375 % do valor patrimonial tributário.

2 - O valor anual da taxa municipal de proteção civil relativamente aos prédios a que se refere o n.º 2 do artigo 60.º é de 0,3 % no tocante aos prédios degradados e de 0,6 % no caso dos prédios devolutos ou em ruína, como tal considerados para efeitos do Imposto Municipal sobre Imóveis.

(...)

#### Artigo 64.º

Liquidação da taxa municipal de proteção civil

1 - A liquidação da taxa municipal de proteção civil será feita por relação com o cadastro do valor patrimonial dos prédios relativos a 31 de dezembro do ano anterior àquele a que respeita, no caso do n.º 1 e 2 do artigo 60.º, e de acordo com o cadastro de atividades de risco e respetivos titulares reportado ao mesmo momento, no caso do n.º 3 do mesmo artigo.

(...).»

### 10.º

Na parte em que se refere aos prédios urbanos ou frações destes, o Regulamento suscita perplexidades, consagrando um esquema de tributação que muito dificilmente estará em harmonia com o que estabelece a Constituição da República Portuguesa. A validade desta afirmação convoca o exame da natureza jurídica da TMPC.

### 11.º

Cabe desde logo sublinhar, como premissa, que a jurisprudência do Tribunal Constitucional tem sido constante em asseverar (cf., entre outros, os Acórdãos n.ºs 29/83 e 365/2008) que a caracterização de um tributo, na linha do que se lê no Acórdão n.º 539/2015, «há de resultar do regime jurídico concreto que se encontre legalmente definido, tornando-se irrelevante o *nomen juris* atribuído pelo legislador ou a qualificação expressa do tributo como constituindo uma *contrapartida* de uma prestação provocada ou utilizada pelo sujeito passivo».

## 12.º

Sem prejuízo da superação, por força da revisão constitucional de 1997, do tradicional paradigma dualista das espécies de tributo, em favor de um modelo que hoje abraça, como *tertium genus* ou modalidade intermédia (CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 1095), as denominadas «contribuições financeiras a favor das entidades públicas» (a propósito desta modificação, vejam-se, por exemplo, os Acórdãos n.ºs 613/2008 e 152/2013 do Tribunal Constitucional), pode dizer-se que a distinção entre imposto e taxa segue como o primeiro e mais importante pilar da construção do sistema tributário balizado pela Constituição da República Portuguesa e densificado pela atuação legislativa ordinária.

## 13.º

O critério de distinção entre aquelas duas figuras dogmáticas continua a ser a unilateralidade ou bilateralidade do tributo: enquanto os impostos têm uma natureza unilateral (não sinalagmática), na medida em que atendem unicamente a necessidades genéricas de obtenção de receitas públicas que revertem em benefício indiferenciado da comunidade como um todo, as taxas assumem um carácter bilateral (sinalagmático), pois a sua cobrança depende da existência de uma pontual mas efetiva relação de correspondência (jurídica) com uma prestação específica e concreta da Administração, que pode consistir em um determinado serviço público, no uso de um determinado bem de domínio público ou ainda no afastamento de um determinado estorvo jurídico (*pars pro toto*, embora argumentando à luz do modelo dicotómico: NABAIS, José Casalta, *O dever fundamental de pagar impostos*, Coimbra: Almedina, 1988, p. 256 ss.).

## 14.º

Deste modo, se «a taxa constitui um tributo exigido em contrapartida de prestações administrativas efectivamente provocadas ou aproveitadas pelo sujeito passivo» (VASQUES, Sérgio, *O princípio da equivalência como critério de igualdade tributária*, Coimbra: Almedina, 2008, p. 248), as manifestações tributárias orientadas para o financiamento de atividades gerais e indivisíveis — defesa nacional, atuação legislativa, serviço diplomático, iluminação pública, sinalização de trânsito, acessibilidade urbana, etc. — não podem ser subsumidas ao conceito jurídico de taxa, na exata medida em que não permitem a individualização da utilidade recebida ou da conduta de causação relevante na perspetiva de quem tem o dever de pagar.

## 15.º

Esta fórmula vem trilhando um caminho sólido e seguro, não só na doutrina, mas também no direito positivo. Basta reparar como o legislador faz questão de enfatizar, sempre que julga necessário ou conveniente, o aspeto da contraprestação divisível e individualizada como elemento constitutivo daquela espécie tributária.

## 16.º

Não será por acaso que o n.º 2, do artigo 4.º, do Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro, enuncia que «as taxas assentam na prestação concreta de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares». O mesmo pode ser dito relativamente ao artigo 3.º da Lei n.º 53-E/2006, de 29 dezembro, onde se lê que «as taxas das autarquias locais são tributos que assentam na prestação concreta de um serviço público local, na utilização privada de bens do domínio público e privado das autarquias locais ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares, quando tal seja atribuição das autarquias locais, nos termos da lei».

## 17.º

Ora, em nenhum destes casos estamos diante de um mero golpe do acaso ou de uma simples opção de técnica legislativa. Bem ao contrário: na base daquelas normas está a vontade de realizar o conteúdo de sentido útil embutido na clivagem formal e materialmente imposta pelos termos ora vertidos na alínea *i*), do n.º 1, do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa.

## 18.º

Vai igualmente nesta direção a jurisprudência pacífica do Tribunal Constitucional, ao sublinhar o perfil remuneratório ou compensatório das taxas, por contraposição ao significado meramente arrecadatório dos impostos. A título de exemplo, o Acórdão n.º 152/2013 vem acentuar o seguinte:

«é sobejamente reconhecido que a diferenciação entre imposto e taxa reside na unilateralidade ou bilateralidade dos tributos: o imposto tem uma estrutura unilateral, enquanto a taxa apresenta uma estrutura bilateral ou sinalagmática. (...) É pois fundamentalmente o facto de as taxas não visarem a satisfação de necessidades financeiras gerais do Estado, em função da capacidade contributiva dos sujeitos passivos e no cumprimento de um dever de solidariedade, que explica que a concreta criação destes tributos não esteja subordinada ao princípio da reserva de lei formal e, logo, não tenha de ocorrer através de lei em sentido formal (cfr. artigo 165.º, n.º 1, alínea *i*), da CRP). Em função da visão dicotómica tradicional, abundam os casos em que o Tribunal Constitucional, em face da não verificação desse carácter bilateral ou sinalagmático, concluiu que as receitas coativas em causa, apesar de formalmente designadas por "taxas" ou "tarifas", deveriam na realidade reconduzir-se à categoria dos impostos, gerando a inconstitucionalidade orgânica das normas que as criaram (cfr., entre outros, os Acórdãos n.ºs 369/99, 558/98, 437/03, 63/99, 127/04, 247/04, disponíveis em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)). Cumpre, no entanto, sublinhar que a jurisprudência constitucional tem reservado esta conclusão para aqueles casos em que exista uma "desproporção intolerável" entre o montante pago pelo sujeito passivo a título de taxa e o custo do bem ou serviço prestado (cfr., entre outros, os Acórdãos n.ºs 369/99, 1140/96, 22/00, 227/01, 68/07 e 410/10, todos disponíveis em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt))».

19.º

Ainda que o regime geral das taxas das autarquias locais (RTL) seja excessivamente aberto, a ponto de expressamente agasalhar a possibilidade de criação de taxas sobre serviços ou utilidades públicas indivisíveis, ou seja, sobre atividades cujo aproveitamento ou provocação não é suscetível de individualização, e por mais que esta permissibilidade seja eventualmente censurável do ponto de vista da conformação legal do princípio da equivalência (jurídica), hipótese cuja análise, nesta oportunidade, seria de todo o modo desinteressante, é razoável concluir que, nos termos em que aparece configurada, sobretudo por se referir indistintamente a prestações gerais e difusas, a TMPC, quando lançada sobre imóveis urbanos, não pode ser juridicamente diferenciada de um imposto.

20.º

Na esteira do que já foi aqui destacado, o categorial desencontro entre nome e realidade não é algo incomum nesta matéria. Na verdade, a distinção entre as espécies tributárias, «ainda que não raras vezes de complexa execução, tem vindo a tornar-se um exercício cuja necessidade se assevera recorrente, com a criação, nos últimos anos, de figuras cuja designação como *taxas* ou *contribuições* não impede que as mesmas revelem ser, afinal, outro tipo de tributos» (SOARES, Sara, «A parafiscalidade e as garantias dos contribuintes: algumas reflexões», *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 9 (2016), p. 102).

21.º

Se mal se não vê, a TMPC pode muito bem ser inserida no rol das «taxas locais que assentam sobre presunções de tal modo frágeis que não podemos dizer seguro nem sequer provável mas apenas possível o aproveitamento de uma prestação autárquica, como sucede quando um município lança taxas sobre anúncios luminosos destinadas a compensar o putativo aproveitamento do ‘meio ambiente local’ para o qual contribuirá a intervenção das autarquias», sendo que, nestes casos, «o tributo em questão deve ser qualificado como um imposto, estando sujeito ao princípio da capacidade contributiva e à reserva de lei parlamentar» (VASQUES, Sérgio, *Regime das taxas locais: introdução e comentário*, Coimbra: Almedina, 2008, p. 88). Foi esta aliás, a perspetiva assumida no Acórdão n.º 437/2003 do Tribunal Constitucional, a propósito das taxas de publicidade.

22.º

Se por um lado é certo que o n.º 2, do artigo 5.º, da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, ao dispor que «as autarquias locais podem criar taxas para financiamento de utilidades geradas pela realização de despesa pública local, quando desta resultem utilidades divisíveis que beneficiem um grupo certo e determinado de sujeitos, independentemente da sua vontade», parece autorizar a criação de taxas sobre vantagens difusas (não individualizáveis), das quais seria exemplo, nos termos da alínea *f*), do n.º 1, do artigo 6.º daquele mesmo corpo normativo, a prestação de serviços no domínio da proteção civil, por outro lado, «uma vez que o RTL não pode, evidentemente, prevalecer sobre a Constituição da República, comprimindo o legislador ordinário a reserva de lei parlamentar, só haveremos

de admitir que as autarquias lancem tributos em contrapartida destas "utilidades", "actividades" ou "serviços", quando nele se descubra uma prestação concreta de que os sujeitos passivos sejam efectivos causadores ou beneficiários.» (VASQUES, Sérgio, *Regime das taxas locais: introdução e comentário* (cit.), p. 89).

23.º

Tal como hoje configurada, seja no que diz respeito à natureza jurídica, seja no que se prende com o âmbito objetivo e subjetivo de incidência, a TMPC confunde-se, quase por ponto, com o IMI, havendo boas razões para dizer-se, sem nenhuma franja de exagero hermenêutico, que a pretendida tributação sobre os serviços de proteção civil representa, na verdade, um simples adicional do imposto municipal sobre imóveis.

24.º

Afirmção que ganha ainda mais força se atentarmos nas regras do anexo I, do Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, em especial nos seus artigos 1.º, 8.º, 112.º e 113.º. Desta maneira, ao menos na parte em que se refere aos prédios urbanos, a taxa municipal de proteção civil do Município de Lisboa acaba por refletir não o princípio da equivalência (jurídica), mas o princípio da capacidade contributiva.

25.º

Sendo de todo o modo certo que, neste caso, verificando-se uma hipótese de dupla tributação, deparamo-nos com uma situação de «intolerável desproporção» — para empregar a linguagem do citado Acórdão n.º 152/2013 do Tribunal Constitucional — entre aquilo que a autarquia local cobra a título de TMPC e as prestações que ela garante no âmbito da atividade em questão: no seu núcleo essencial, a proteção civil resume-se ao exercício genérico de poderes de polícia, envolvendo serviços de interesse difuso que já são devidamente custeados pela participação financeira dos proprietários de imóveis, em cumprimento de um dever fundamental de cidadania (solidariedade). Convém recordar que, na esfera nacional, o serviço de bombeiros, um dos principais segmentos da atividade de proteção civil, também é financiado, nos termos do Decreto-Lei n.º 97/91, de 2 de março, pelo chamado «Imposto para o Serviço Nacional de Bombeiros», que hoje reverte em favor da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC).

26.º

Assim, a proteção civil só poderá render ensejo à tributação ali onde ela se materializar não em serviços gerais, mas em serviços individualizados, ou seja, em utilidades suscetíveis de serem apreciadas à luz do princípio do utilizador-pagador ou do princípio do beneficiário-pagador. Permito-me reproduzir aqui, pela sua limpidez, o arrazoado que segue:

«Afiguram-se-nos, assim, inconstitucionais as taxas municipais de protecção civil instituída por diversos municípios para financiamento das despesas públicas locais realizadas no âmbito da protecção civil. Em primeiro lugar, porque estamos no domínio de uma actividade típica das funções do Estado de polícia, entre as quais se destacam actividades de prevenção de riscos e programação da acção, que se repartem entre os níveis

européu, nacional e municipal e são financiadas por instrumentos europeus, sobretudo em matérias de estudo e acções de formação e educação, e nacionais, quer através de transferências do orçamento do Estado, quer com tributos próprios, como o já mencionado Imposto para o Serviço Nacional de Bombeiros. A instituição de *taxas municipais de protecção civil* (...) é juridicamente inaceitável, pois inexistente qualquer contraprestação específica para os sujeitos passivos do tributo (os quais não são, sequer, em muitos casos, beneficiários de qualquer actividade prestada por estes serviços) e não se pode sequer afirmar que este serviço — de protecção civil — tenha sido instituído com o propósito de dar satisfação a uma necessidade por eles gerada. Trata-se de um serviço de interesse geral, que, nessa medida, deve ser financiado com impostos» (SILVA, Suzana Tavares da, *As taxas e a coerência do sistema tributário*, 2.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p. 139-140).

#### 27.º

Portanto, ao menos no que diz respeito à vertente dos imóveis urbanos, não se compreende como o tributo em análise pode ser associado à lógica de sinalgmaticidade que caracteriza o conceito de taxa, em uma perplexidade que aumenta exponencialmente quando observamos os objetivos e os domínios de atuação da protecção civil.

#### 28.º

De facto, uma parcela significativa das utilidades em questão beneficia indistintamente a todos os habitantes do município. Isso fica claro, por exemplo, quando a lei enuncia que a protecção civil busca «prevenir os riscos coletivos e a ocorrência de acidente grave ou de catástrofe deles resultante» e «proteger bens e valores culturais, ambientais e de elevado interesse público» (vejam-se as alíneas *a*) e *c*), do n.º 1, do artigo 4.º, da Lei n.º 27/2006, de 03 de julho, bem como as alíneas *a*) e *c*), do n.º 1, do artigo 2.º, da Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro).

#### 29.º

O mesmo pode ser dito, a depender das circunstâncias, em especial da dimensão do acontecimento relevante, quando se trata de «atenuar os riscos coletivos e limitar os seus efeitos no caso das ocorrências descritas (...)» e de «apoiar a reposição da normalidade da vida das pessoas em áreas afetadas por acidente grave ou catástrofe» (cf. as alíneas *b*) e *d*), do n.º 1, do artigo 4.º, da Lei n.º 27/2006, de 03 de julho, bem como as alíneas *b*) e *d*), do n.º 1, do artigo 2.º, da Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro).

#### 30.º

Tal vocação prospectiva (*ex ante facto*) é confirmada ali onde o legislador decompõe a protecção civil em segmentos que abrangem as seguintes medidas (segundo as alíneas do n.º 2, do artigo 4.º, da Lei n.º 27/2006, de 03 de julho, bem como as alíneas do n.º 2, do artigo 2.º, da Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro): (i) «levantamento, previsão, avaliação e prevenção dos riscos coletivos»; (ii) «análise permanente das vulnerabilidades perante situações de risco»; (iii) «informação e formação das populações, visando a sua sensibilização em matéria de autoproteção e de colaboração com as autoridades»;

(iv) «planeamento de soluções de emergência, visando a busca, o salvamento, a prestação de socorro e de assistência, bem como a evacuação, alojamento e abastecimento das populações»; (v) «inventariação dos recursos e meios disponíveis e dos mais facilmente mobilizáveis, ao nível local, regional e nacional»; (vi) «estudo e divulgação de formas adequadas de proteção dos edifícios em geral, de monumentos e de outros bens culturais, de infraestruturas, do património arquivístico, de instalações de serviços essenciais, bem como do ambiente e dos recursos naturais»; (vii) «previsão e planeamento de ações atinentes à eventualidade de isolamento de áreas afetadas por riscos».

31.º

Por detrás desta disciplina estão, de acordo com as alíneas *b)* e *c)*, do artigo 5.º da lei de bases da proteção civil, não só o princípio da prevenção, «por força do qual os riscos de acidente grave ou de catástrofe devem ser considerados de forma antecipada, de modo a eliminar as próprias causas, ou reduzir as suas consequências, quando tal não seja possível», mas também o princípio da precaução, «de acordo com o qual devem ser adotadas as medidas de diminuição do risco de acidente grave ou catástrofe inerente a cada atividade, associando a presunção de imputação de eventuais danos à mera violação daquele dever de cuidado».

32.º

Posto isto, não será desaconselhado concluir que aquela lógica de prevenção e de precaução — necessariamente fluida e indeterminada em termos geográficos e populacionais — é bastante avessa à pretensão de qualquer individualização do proveito realmente percebido pelo sujeito passivo ou do comportamento particular que ocasionou a cobrança do tributo. Alias, de um certo modo, esta conclusão encontra apoio na própria natureza das coisas, tanto mais quanto, na sua essência, a proteção civil nada mais é do que um braço daquilo que a doutrina chama de «defesa estatal contra perigos».

33.º

Admitir o contrário significa descaracterizar o conceito de taxa, enfraquecendo aquilo que constitui a sua marca-d'água, a exigibilidade da prestação administrativa:

«se a utilidade ou as utilidades proporcionadas são individualizadas em si mesmas e por beneficiarem directamente o administrado sobre o qual impende o dever de pagar a taxa, então esse administrado dispõe do direito de exigir que a entidade pública em questão actue por forma a proporcionar-lhe aquela utilidade ou aquelas utilidades. Sob pena de indemnização por lesão de interesse legalmente protegido» (SOUZA, Marcelo Rebelo, *Parecer acerca da constitucionalidade de taxas de criação municipal respeitantes a dícticos e anúncios implantados ou afixados nas fachadas dos estabelecimentos de propriedade privada, e que se destinem a indicar ou tornar público os nomes dos estabelecimentos ou das respectivas firmas ou marcas*, p. 7, texto disponibilizado pela Associação Empresarial do Concelho de Matosinhos em [http://www.aecm.pt/uploads\\_newsletters/Parecer%20sobre%20taxas.pdf](http://www.aecm.pt/uploads_newsletters/Parecer%20sobre%20taxas.pdf) - acesso em 27 de março de 2017).

#### 34.º

Deste modo, sendo o tributo chamado de «taxa municipal de proteção civil» um verdadeiro imposto, a sua criação está sujeita à reserva de lei formal (parlamentar ou com sua autorização), consoante o disposto no n.º 2, do artigo 103.º, e na alínea *i*), do n.º 1, do artigo 165.º, ambos da Constituição da República Portuguesa, o que, na parte em que fazem a tributação incidir sobre prédios urbanos, configura como organicamente inconstitucionais as determinações que aqui se impugnam, contidas na Secção V, do Capítulo III, do Título II, do Regulamento Geral de Taxas, Preços e Outras Receitas do Município de Lisboa.

#### 35.º

Essa conclusão não implica excluir de jeito absoluto e automático a legitimidade da criação de taxas no domínio da proteção civil. O que, segundo o nosso modo de ver e de valorar as coisas, nunca poderá ser admitido, à luz dos preceitos constitucionais aplicáveis, é a criação de taxas cujo facto gerador corresponda exclusivamente ou ao menos de maneira preponderante à prestação de serviços gerais ou difusos naquele setor de atividade. Dito de outro modo, para que dúvidas não restem: não há nenhuma razão jurídica que impeça a criação de taxas voltadas para a retribuição ou remuneração da prestação de serviços individualizáveis no campo da proteção civil, bastando pensar naqueles casos em que o SMPC atua, *ex post facto*, para minorar as consequências de um determinado acidente grave ou de uma específica catástrofe, socorrendo pessoas e outros seres vivos em perigo ou protegendo o património privado, hipótese na qual já se afigurará como possível e praticável a identificação do círculo de beneficiários da atuação administrativa concreta, ainda que o tributo seja calculado, por exemplo, com base no número e na categoria de profissionais, veículos e outros aparatos técnicos mobilizados aquando da particular situação de sinistro ou tragédia.

#### 36.º

Caminhará nesse sentido o próprio Tribunal Constitucional, como sugere o já citado Acórdão n.º 539/2015, ainda que a propósito de outro tributo, a chamada «taxa de segurança alimentar mais». Com efeito, a decisão vem esclarecer:

«a "taxa de segurança alimentar mais" não constitui uma verdadeira taxa porque não incide sobre uma qualquer prestação administrativa de que o sujeito passivo seja efetivo causador ou beneficiário, sendo antes tida como contrapartida de todo um conjunto de atividades levadas a cabo por diversas entidades públicas que visam garantir a segurança e qualidade alimentar. E também porque o facto gerador do tributo não é a prestação individualizada de um serviço público mas a mera titularidade de um estabelecimento de comércio alimentar, sendo o valor da taxa calculado, com base na área de venda do estabelecimento e não com base no custo ou encargo que a atividade de controlo da segurança e qualidade alimentar poderia gerar».

37.º

Todavia, a recusa da qualificação da TMPC como verdadeira taxa não significará — ao contrário do que se afirmou relativamente ao caso objeto daquela decisão — que estamos diante de uma contribuição financeira a favor de entidade pública. Afinal, como destaca aquele mesmo Acórdão, uma característica essencial desta última categoria tributária é o financiamento de despesas associadas a certos serviços públicos cuja execução pertence à esfera de responsabilidade de determinados entes dotados de autonomia administrativa e financeira: «desse ponto de vista o que interessa considerar é o grau de autonomia da entidade que presta o serviço público e à qual se encontra consignada a receita resultante da contribuição financeira, de modo a poder afirmar-se que a receita não será canalizada para a administração geral do Estado ou de outras pessoas coletivas territoriais».

38.º

Assim, diferentemente das receitas obtidas com a taxa de segurança alimentar mais, que são consignadas a um fundo dotado de autonomia administrativa e financeira, com atribuições específicas na área da segurança alimentar e da saúde dos consumidores (veja-se o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 119/2012, de 15 de junho), as receitas obtidas com a TMPC não são consignadas a nenhuma entidade com semelhante independência: elas servem para cobrir, indistintamente, as despesas gerais do Município.

39.º

Todavia, nem mesmo a eventual consignação ao Serviço Municipal de Proteção Civil teria o condão de transformar o tributo em uma genuína contribuição financeira a favor de entidade pública, pois a Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro, em momento algum deixa entrever que o SMPC goza daquela capacidade de autogestão (diversamente do que se passa, nos termos do Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, com a Autoridade Nacional de Proteção Civil, enquanto «serviço central, da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio» (artigo 1.º).

Nestes termos, requero ao Tribunal Constitucional que aprecie e declare, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade das normas constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 59.º, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 60.º e da primeira parte do artigo 61.º, bem como, consequencialmente, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 63.º, e do n.º 1 do artigo 64.º, todos do Regulamento Geral de Taxas, Preços e outras Receitas do Município de Lisboa, tal como resulta da republicação efetuada pelo Aviso n.º 2926/2016, por violação do disposto no n.º 2, do artigo 103.º, e na alínea *i*), do n.º 1, do artigo 165.º, da Constituição da República Portuguesa.



**Proc. Q-2849/17**

**Data:** 2017/08/29

**Assunto:** Subvenções mensais vitalícias de ex-titulares de cargos políticos

**Sequência:** Sem decisão até final de 2017

O Provedor de Justiça, no uso da competência prevista na alínea *d*), do n.º 2, do artigo 281.º da Constituição da República Portuguesa e no n.º 3 do artigo 20.º da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, vem requerer ao Tribunal Constitucional a fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade das normas constantes dos n.ºs 7 e 8 do artigo 9.º da Lei n.º 52.º-A/2005, de 10 de outubro, na redação que lhes foi dada pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e, conseqüentemente, dos n.ºs 9 e 10 do mesmo artigo.

Considera o Provedor de Justiça que as referidas determinações violam o princípio da proteção da confiança, inferível do artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa, nos termos e com base na fundamentação a seguir aduzidos.

1.º

Está em causa o regime jurídico das subvenções mensais vitalícias de ex-titulares de cargos políticos.

2.º

A Lei n.º 52.º-A/2005, de 10 de outubro, eliminou, através do n.º 1 do seu artigo 6.º, *in abstracto* e para o futuro, a figura da subvenção mensal vitalícia para os titulares de cargos políticos, revogando os artigos 24.º a 28.º da Lei n.º 4/85, de 9 de abril. Quanto às questões de direito intertemporal, para além das situações de atribuição já consolidadas *in concreto*, o legislador entendeu por bem acautelar, no artigo 8.º daquele diploma, as situações apenas iniciadas sob a égide do regime anterior, conservando (ainda que com alguma diferença em termos de cálculo) o benefício para os titulares de cargos políticos que, até ao termo dos mandatos em curso, preenchessem os requisitos da respetiva atribuição.

3.º

De mais a mais, a mesma Lei n.º 52.º-A/2005, de 10 de outubro, cuidou de estabelecer, agora no seu artigo 9.º, uma série de restrições à possibilidade de cumulação de pensão ou prestação equiparada e de remuneração advinda do exercício de funções políticas. Com a alteração ali introduzida pela Lei n.º 55A/2010, de 31 de dezembro, o quadro de limitações passou a abranger, naquele mesmo cenário de ocupação de cargos públicos remunerados, os remanescentes beneficiários da referida subvenção mensal vitalícia.

4.º

Até esta altura a disciplina em apreço ainda não recortava o direito de cumulação relativamente a remunerações oriundas de atividade privada desempenhada pelo beneficiário de pensão ou de subvenção. Tais rendimentos só convocaram este regime de restrições por força da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, a qual — no auge da crise

económico-financeira que afetou o país — veio também alterar o disposto no artigo 9.º da Lei n.º 52.º-A/2005, de 10 de outubro.

#### 5.º

Desde então este último preceito legal enuncia textualmente o seguinte:

«Artigo 9.º

Limites às cumulações

(...)

7 - Os beneficiários de subvenções mensais vitalícias que exerçam quaisquer actividades privadas, incluindo de natureza liberal, só podem acumular a totalidade da subvenção com a remuneração correspondente à actividade privada desempenhada se esta for de valor inferior a três vezes o indexante dos apoios sociais (IAS).

8 - Quando a remuneração correspondente à actividade provada [*sic*] desempenhada for de valor superior a três IAS, a subvenção mensal vitalícia é reduzida na parte excedente a três IAS até ao limite do valor da subvenção.

9 - Para efeitos do disposto no número anterior, os beneficiários de subvenções mensais vitalícias comunicam à Caixa Geral de Aposentações, até ao dia 31 de Janeiro de cada ano, o montante dos rendimentos provenientes de actividade privada auferidos no ano civil anterior.

10 - O incumprimento do dever de comunicação estabelecido no número anterior constitui o beneficiário de subvenção mensal vitalícia responsável pelo reembolso das importâncias que venha a abonar em consequência daquela omissão.»

#### 6.º

Nestes moldes e não obstante a ausência de articulada remissão para as regras gerais inscritas no Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, que estabelece o regime comum de requisitos de acesso às prestações sociais não contributivas, o legislador acabou, na prática, por submeter o pagamento das concretas subvenções mensais vitalícias hoje remanescentes a uma condição de recursos que carrega a peculiaridade de dispensar a consideração dos rendimentos do agregado familiar, referindo-se exclusivamente aos rendimentos do próprio titular do benefício.

#### 7.º

Com efeito, as determinações contidas nos n.ºs 7 e 8 do artigo 9.º da Lei n.º 52.º-A/2005, de 10 de outubro, impõem a redução do valor da subvenção mensal vitalícia em razão aritmética direta dos rendimentos auferidos no exercício de atividade privada, sempre que tal remuneração supere o limiar de três vezes o indexante de apoios sociais (que corresponderá à quantia aproximada de 1293,96 euros). Por conseguinte, ao colocar o conteúdo útil do benefício — isto é, o montante a ser recebido — na dependência, repete-se, aritmética dos rendimentos auferidos no setor privado, as normas em exame consagram uma verdadeira condição de recursos que vem interferir igualmente no modo

como a regalia é concretamente atribuída, com postergação da personalidade que denota a essência do instituto.

#### 8.º

A chamada *condição de recursos* nada mais é do que a exigência de que aquele que solicita ou recebe uma prestação social não contributiva não tenha rendimentos suficientes para garantir a sua sobrevivência. Ora, se mal não vemos ao valorarmos as coisas, ao fazer o alcance do pagamento daquela subvenção depender quantitativamente, para menos, da remuneração obtida em virtude do desenvolvimento de atividade privada, tal restrição do montante a ser recebido a título de subvenção mensal vitalícia desvirtua claramente a natureza jurídica deste benefício, frustrando, ilícitamente, neste particular, a legítima expectativa dos seus titulares a respeito da inalterabilidade da essência do instituto, aspeto este coberto pelo princípio da proteção jurídica da confiança, em emanação do artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa.

#### 9.º

É preciso não perder de vista que a subvenção mensal vitalícia concedida dos ex-ocupantes de cargos políticos, tal como foi criada pelo já revogado artigo 24.º da Lei n.º 4/85, de 9 de abril, encarnou desde o início a expressão de uma clara e firme promessa estadual dirigida àqueles que, em um momento ainda particularmente instável e sensível das nossas instituições, se colocassem ao serviço da gestão maior da coisa pública. Sendo certo que tal escolha implicava um não negligenciável risco de futuro declínio de oportunidades profissionais, com provável comprometimento, a médio e longo prazo, das condições de vida.

#### 10.º

De facto, aquela especial prestação social não contributiva foi institucionalmente pensada como meio de garantir a atratividade das funções políticas em um cenário historicamente datado, que ainda reclama reforçada cautela na consolidação do regime democrático. Por isso, o legislador veio estabelecer um tratamento retributivo que, em competição com o setor privado, fosse suficientemente interessante a ponto de granjear individualidades qualificadas para os cargos em questão. Assim, a intencionalidade da lei — constitucionalmente legítima na perspectiva do princípio da igualdade — passava por dignificar as funções assumidas, garantindo as condições de estabilidade para o seu exercício, tudo isso ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 117.º da Constituição da República Portuguesa, na parte em que remete para a legislação ordinária a tarefa de dispor sobre os direitos e as regalias dos titulares de cargos políticos.

#### 11.º

Aliás, este aspeto não deixou de ser destacado pelo próprio Tribunal Constitucional, no seu acórdão n.º 3/2016, encontrando o fundamento da subvenção mensal vitalícia dos ex-ocupantes de cargos políticos na necessidade de recompensar, no já desenhado circunstancialismo histórico da redemocratização do país, o empenho que o seu beneficiário

devotou ao bem comum, de maneira a compensá-lo pelo sacrifício resultante de uma previsível perda de chances. Ali se reconheceu ainda que o benefício em causa

«[p]rocurava enfrentar um problema real à época, qual fosse o de procurar captar os melhores cidadãos para o exercício de funções políticas. Na verdade, este exercício, na justa medida em que, por via de regra, interrompia a atividade e/ou a carreira profissional dos que a ele se dedicavam, não era atrativo. Dificilmente um profissional de qualidade – gestor, advogado, economista, médico, engenheiro, etc. – aceitava afastar-se da sua atividade e/ou carreira profissional, para se dedicar ao serviço dos seus concidadãos, sabendo que, terminado este, se poderia encontrar em condições de vida depauperadas. Julgou-se necessário, para o atrair para a causa pública, acenar-lhe com uma garantia de estabilidade dos seus rendimentos, que lhe proporcionasse uma vida digna e sem sobressaltos. Não se olvide que estávamos então no ano onze de uma jovem democracia, ainda em fase de consolidação. E nada tinha de insólito ou, sequer, inesperado, conferir um tratamento especial aos titulares de cargos políticos, se se pensar que a própria Constituição continha, e ainda contém, a previsão de um estatuto próprio para aqueles, remetendo para a lei a sua regulamentação, devendo esta dispor em matéria de <deveres, responsabilidades e incompatibilidades> e, também, sobre <direitos, regalias e imunidades> (artigo 117.º, n.º 2). O instrumento encontrado – que não era, seguramente, o único possível para executar o imperativo constitucional – consistiu em criar uma prestação pecuniária mensal, de carácter vitalício, a favor de todos quantos tivessem exercido determinadas funções ou cargos políticos durante um certo período de tempo».

## 12.º

Assim, delineado e estabilizado o sentido axiológico mais fundo da subvenção mensal vitalícia dos ex-titulares de altos cargos públicos, enquanto prestação não contributiva com fundamento único e exclusivo na função pessoalmente exercida pelo seu beneficiário, haverá boas e suficientes razões para afirmar que a redução de valor, imposta pelos n.ºs 7 e 8, do artigo 9.º da Lei n.º 52.º-A/2005, de 10 de outubro, implicando uma hipótese de retroatividade imprópria ou inautêntica (retrospetividade), não conseguem passar incólumes pelos parâmetros jurídico-constitucionais que asseguram a tutela do investimento de confiança daqueles cidadãos que não tiveram nenhum motivo normativo plausível para deixar de contar com a manutenção legal das características essenciais daquele benefício.

## 13.º

De acordo com a jurisprudência do Tribunal Constitucional, vertida nos acórdãos n.ºs 188/2009, 3/2010, 396/2011, 862/2013, 413/2014 e 575/14 entre outros, a proteção jurídica da confiança, garantida — não só na sua vertente retrospectiva, mas também na sua vertente prospetiva, como recentemente enfatizou o acórdão n.º 195/2017 — à luz do artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa, convoca o exame de quatro requisitos, os quais encontram a sua formulação canónica no acórdão n.º 128/2009. Nesta decisão enuncia-se o seguinte:

«[p]ara que haja lugar à tutela jurídico-constitucional da <confiança> é necessário, em primeiro lugar, que o Estado (mormente o legislador) tenha encetado comportamentos capazes de gerar nos privados <expectativas> de continuidade; depois, devem tais expectativas ser legítimas, justificadas e fundadas em boas razões; em terceiro lugar, devem os privados ter feito planos de vida tendo em conta a perspectiva de continuidade do <comportamento> estadual; por último, é ainda necessário que não ocorram razões de interesse público que justifiquem, em ponderação, a não continuidade do comportamento que gerou a situação de expectativa».

#### 14.º

Retornando à situação normativa *sub judice*, agora à luz do modelo dos quatro testes, é de concluir que os beneficiários das concretas subvenções mensais vitalícias afetadas pelas determinações constantes dos n.ºs 7 e 8 do artigo 9.º da Lei n.º 52.º-A/2005, de 10 de outubro, merecem a tutela jurídica albergada no âmbito de proteção do artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa.

#### 15.º

No que diz respeito ao primeiro teste, se por um lado é certo que o regime jurídico da subvenção mensal vitalícia dos ex-ocupantes de cargos políticos nunca foi imune a alterações legislativas com significado restritivo ou mesmo revogatório, por outro lado, não é menos certo que nenhuma das sucessivas modificações legais introduzidas — à exceção daquela que foi julgada inconstitucional em sede de fiscalização abstrata (*infra*, § 19.º s.) — chegou a por em causa a peculiar natureza jurídica do instituto, segundo a imagem acima esquadrinhada. Assim o Estado, através do legislador, nunca deixou de alimentar, no espírito dos seus beneficiários, a expectativa de que aquela peculiar prestação social não contributiva preservaria o seu perfil essencial por todo o tempo em que fosse devida.

#### 16.º

Quanto ao segundo teste, cumpre recordar que é a própria Constituição da República Portuguesa, no já referido n.º 2 do seu artigo 117.º, que vem remeter para a lei a determinação dos direitos, regalias e imunidades dos titulares de cargos políticos, reenvio este que legitima juridicamente e com especial densidade a expectativa dos remanescentes beneficiários da subvenção mensal vitalícia a respeito da conservação do núcleo duro da prestação desenhada pelo legislador ordinário.

#### 17.º

Relativamente ao terceiro requisito, tendo a figura jurídica em exame sido criada exatamente para recompensar o empenho e o sacrifício daqueles que, no já demarcado contexto histórico de consolidação da democracia portuguesa, dedicaram-se à causa pública, será razoável partir da premissa que os remanescentes beneficiários daquela peculiar prestação social não contributiva terão efetivamente tomado decisões de vida em boa medida determinadas pelas legítimas expectativas quanto ao aproveitamento de uma regalia que — segundo um juízo de prognóstico que lhes era habilitado pelas linhas de mutação do

correspondente regime jurídico — em nenhuma hipótese seria condicionada a qualquer vertente de rendimento derivado do exercício de atividades privadas.

18.º

A propósito do quarto e último teste, embora a situação económicofinanceira do país ainda requeira especiais cuidados de vigilância e supervisão, cumpre admitir que os constrangimentos orçamentais que estiveram por detrás da introdução das normas aqui atacadas já não serão tão severos a ponto de impor aos remanescentes beneficiários da subvenção mensal vitalícia um acrescido dever de solidariedade. Assim sendo, também parece que a vinculação do pagamento daquele benefício a uma condição de recurso já não mais será, agora, uma medida adequada, necessária e proporcional para assegurar o equilíbrio das contas públicas, ao menos não a ponto de justificar tão severa intromissão na esfera jurídica do cidadão. Tanto mais quando se pensa no suposto montante global poupado pelos cofres do Estado.

19.º

Convém também sublinhar que os argumentos acima esgrimidos e a conclusão a partir deles alcançada poderão encontrar apoio claro e firme no já invocado acórdão n.º 3/2016. Sendo certo, aliás, que este aresto versou, também em sede de fiscalização abstrata sucessiva, exatamente sobre o tipo de condicionamento aqui em apreço, naquela altura imposto, com maior abrangência e espessura, pelas determinações constantes do artigo 80.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, que aprovou o orçamento do Estado para o ano de 2015.

20.º

Estava em cena solução legal que atrelava as subvenções vitalícias atribuídas a ex-titulares de cargos políticos à denominada condição de recursos, com remissão expressa para o regime geral de requisitos de acesso a prestações sociais não contributivas, estabelecido pelo já referido Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, embora com as especificidades consagradas no referido diploma orçamental, que, em função do valor do rendimento mensal médio do beneficiário e do seu agregado familiar, chegou a prever, para alguns casos, a suspensão do benefício e, para as demais situações, a sua redução. Sem distinguir estas duas situações, o Tribunal Constitucional veio declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade das normas em questão, sublinhando que a sua introdução implicava alterar, de maneira imprevisível, a própria natureza da subvenção mensal vitalícia como figura jurídica concebida à luz do n.º 2 do artigo 117.º da Lei Fundamental e voltada para a compensação de sacrifício pela entrega pessoal à causa pública.

21.º

De acordo com esta decisão,

«(...)a contabilização de outros rendimentos do beneficiário e do seu agregado familiar constitui um elemento inovador no regime jurídico relativo a estas prestações, que as descaracteriza por completo. Com a nova configuração, constante das normas sob

escrutínio, a subvenção mensal vitalícia perde a sua natureza de benefício atribuído aos ex-titulares de cargos políticos, em razão dos serviços prestados ao país e tendo em conta as especiais exigências e potenciais consequências, nos percursos de vida de cada um, do desempenho de determinadas funções, e passa a revestir a natureza de prestação não contributiva comum, visando, como as outras, tão-somente evitar que os seus beneficiários sofram uma situação de carência económica».

#### 22.º

Ainda naquele aresto, o Tribunal Constitucional acentuou também que:

«(...)os beneficiários perdem a garantia de um rendimento pessoal certo, livremente disponível, suscetível de assegurar simultaneamente a autonomia patrimonial e a continuidade de um nível de vida satisfatório, sem uma degradação excessivamente acentuada. Com isso, a posição de vantagem de que gozavam sofre uma afetação muito intensa, em grau que dificilmente pode ser justificado pelo interesse público motivador da medida. (...) Se a evolução legislativa e a mudança das conceções sociais dominantes contrariam decisivamente a formação de uma base de confiança na perpetuação, inalterado, do regime anteriormente em vigor, é de ter como legítima e digna de proteção a crença – mais mitigada, mas ainda assim merecedora de tutela constitucional – de que qualquer alteração legislativa, a ter lugar, manteria uma configuração da subvenção consentânea com a sua finalidade e a sua natureza originais».

#### 23.º

Tal argumentação poderá ser transposta, por igualdade de razão e por isso sem qualquer entorse ou artifício hermenêutico, para a situação que suscitou a presente intervenção. Afinal, como visto, também na hipótese normativa hoje vertida nos n.ºs 7 e 8 do artigo 9.º da Lei n.º 52.º-A/2005, de 10 de outubro, estamos diante de uma disciplina que veio contradizer de maneira frontal e repentina o regime transitório consagrado no artigo 8.º daquele mesmo diploma, atentando desproporcionalmente contra o princípio da proteção da confiança, porquanto da leitura daquela disciplina de direito intertemporal não é possível descortinar objetivamente qualquer elemento de informação a indiciar uma semelhante rotação semântica e normativa no perfil distintivo da subvenção.

#### 24.º

Contra isso não caberá argumentar que a própria extinção, *in abstracto*, da figura da subvenção mensal vitalícia dos titulares de cargos políticos já constituiria, por si só, sinal evidente da radical mudança de rota que se avizinhava. Afinal, as disposições de direito intertemporal servem justamente para definir com suficiente precisão o tratamento das situações já iniciadas e porventura consolidadas sob a égide da lei anterior, selecionando os sinais juridicamente relevantes em termos de orientação prática do comportamento do cidadão. Ao se valer das determinações constantes dos n.ºs 7 e 8 do artigo 9.º da Lei n.º 52.º-A/2005, de 10 de outubro, o Estado, através do poder legislativo, acaba por contradizer, em violação ao quadro axiológico constitucional, o seu comportamento anterior,

quebrando a promessa feita aos ex-titulares de cargos políticos no plano da garantia de instituto.

25.º

Aplicando à subvenção mensal vitalícia parâmetros concebidos para prestações sociais encarregadas de resolver situações de carência, as normas aqui examinadas descaracterizam o cerne daquela categoria jurídica, sem que tal brusca mudança de configuração pudesse ter sido prevista pelos beneficiários, os quais, a despeito das diversas alterações sofridas pelo correspondente regime jurídico (no que se refere ao círculo dos titulares e ao montante do pagamento), podiam legitimamente esperar a manutenção dos traços que delineavam o núcleo duro da regalia. Por outros termos ainda: embora não estivessem em condições de contar com a imodificabilidade dos componentes mais periféricos, os beneficiários podiam sempre confiar na imutabilidade do dado mais elementar da subvenção mensal vitalícia enquanto instituto, precisamente a dimensão que foi desvirtuada pela sujeição desta categoria a uma condição de recursos, em solução legal que redundou na sua equiparação às demais prestações sociais não contributivas.

26.º

Embora as determinações ora atacadas não atrelem a prestação social em causa ao rendimento do agregado familiar do beneficiário, parece-nos inequívoco que o simples condicionamento em função da remuneração obtida no exercício de atividade privada já configura, por si só, uma dependência capaz de desfigurar o núcleo fundamental da juridicidade da subvenção mensal vitalícia enquanto categoria que, imbuída da específica intencionalidade normativa do n.º 2 do artigo 117.º da Constituição da República Portuguesa, veio não só recompensar, mas também honrar o sentido de sacrifício daqueles que, em um período de consolidação político-institucional, contribuíram com um acrescido e inestimável esforço de dedicação à *res publica*.

27.º

Vulnerada a solução que decorre dos n.ºs 7 e 8 do artigo 9.º da Lei n.º 52.º-A/2005, de 10 de outubro, perdem qualquer utilidade os conteúdos dos n.ºs 9 e 10 do mesmo artigo, sem qualquer autonomia face ao estatuído naqueles, motivo pelo qual devem igualmente ser eliminados da ordem jurídica, não a título principal mas consequencial.

Perante este enquadramento, requiro ao Tribunal Constitucional que aprecie e declare, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade das normas constantes dos n.ºs 7, 8 do artigo 9.º da Lei n.º 52.º-A/2005, de 10 de outubro, na redação que lhes foi dada pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, por violação do princípio da proteção da confiança, inferível do artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa, bem como, consequentemente, dos n.ºs 9 e 10 do mesmo artigo.

### *c) Sugestões*

**Proc. Q-5555/15**

**Entidade Visada:** Secretário de Estado da Educação

**Data:** 2017/11/22

**Assunto:** Procedimentos de matrícula e sua renovação, na educação pré-escolar, ensinos básico e secundário. Critérios de prioridade na obtenção de vaga

**Sequência:** Procedimento em curso de modificação das regras pertinentes a prioridades de matrícula e de renovação de matrícula e à forma de comprovação dos correspondentes critérios

O Provedor de Justiça tem recebido e tratado, ao longo dos anos, múltiplas queixas relacionadas com o processo de colocação dos alunos dos ensinos básico e secundário, por altura da efetivação da matrícula ou da sua renovação. Em anos mais recentes, esta temática alargou-se à educação pré-escolar. Para além da verificação e, se necessário, intervenção no que respeita aos casos concretos, foram sendo identificadas questões de âmbito geral, as quais mereceram sinalização à Administração educativa, quanto ao regime hoje estabelecido no Despacho Normativo n.º 7-B/2015, de 7 de maio, ultimamente modificado pelo Despacho Normativo n.º 1-B/2017, de 17 de abril.

Por permanecerem em aberto várias questões consideradas essenciais e adicionando perspetivas novas decorrentes das situações analisadas, entendeu-se ser de, com a antecedência devida em relação ao período de matrícula para o ano de 2018/2019, insistir pela ponderação das soluções propostas ou de outras que conduzissem aos mesmos objetivos.

Em primeiro lugar, assinalou-se a necessidade de uma melhor definição e, em particular, divulgação da rede escolar fixada. Trata-se de um dos aspetos mais frequentemente motivo de conflitualidade e de desconfiança. Considerou-se que o conhecimento atempado da definição da área de influência, de agrupamentos como de estabelecimentos de educação e de ensino, permitiria uma mais fluida gestão de expectativas, em articulação com a residência de cada interessado, possibilitando uma correta prognose sobre a aplicação ao caso concreto dos vários critérios de prioridade estabelecidos.

Sendo indicado não se efetivar todos os anos a «*divulgação da rede escolar, com informação sobre a área de influência dos estabelecimentos de educação e de ensino integrantes da mesma, (...) até ao dia 30 de junho*», alegadamente pela imutabilidade da situação vivida face aos anos pretéritos, reconheceu-se a dificuldade acrescida que esta situação gera para as famílias, crescente com a antiguidade da decisão em vigor.

Sendo muito variável o modo como esta informação é prestada em cada agrupamento, pareceu maioritária a afixação de mapa ou divulgação na página institucional. Conheceu-se

ainda que algumas autarquias locais disponibilizam, igualmente na internet, ferramentas de mapeamento que facilitam o conhecimento desejado.<sup>(199)</sup>

Propôs-se, assim, a disponibilização, na página de cada Direção de Serviços Regional da DGEstE, de sistema de informação completo e esclarecedor. Cumulativamente, sugeriu-se que a informação pertinente fosse obrigatoriamente disponibilizada na página de cada Agrupamento de Escolas ou Escola não agrupada.

Em um segundo momento, discutiram-se as prioridades de colocação atribuídas aos critérios da residência e do local de trabalho do encarregado de educação, aspetos que mais celeuma e queixas originam, em particular o primeiro. Inicialmente, as queixas recebidas arguíam a eventual prática de falsas declarações, alegando-se a indicação, como residência do agregado familiar do aluno, da morada de terceiro, amigo ou familiar, esta integrada na área de influência pretendida. Aumentando a exigência de prova documental da veracidade da residência, isso incentivou a multiplicação da delegação das funções de encarregado de educação, por parte dos detentores das responsabilidades parentais, em um terceiro.

Sendo esta possibilidade, em si mesma, lícita e certamente justificável em variadíssimas razões, considerou-se não ser viável possibilitar à Administração educativa que se arrogasse em julgador do mérito dessas decisões. Sem discutir a bondade do critério da residência, concluiu-se que o mesmo visa essencialmente tutelar a proximidade ao meio sociogeográfico de origem e facilitar a articulação das rotinas familiares com a frequência escolar.

Assim sendo, reiterou-se a proposta para que se alterasse o critério de prioridade da residência, passando a ser relevante a do aluno e já não a do encarregado de educação.<sup>(200)</sup>

Quanto à relevância do local de atividade laboral dos encarregados de educação, considerou-se igualmente defensável restringir a mesma às situações em que tem reflexo nas rotinas diárias, o mesmo é dizer, quando o encarregado de educação assume o transporte da criança por residir com a mesma.<sup>(201)</sup>

Assinalou-se, ainda, que o formulário em uso é omissivo quanto à indicação do local de trabalho, por esse modo deixando no maior ou menor grau de informação de cada caso o aproveitamento da prioridade assim conferida.

Para além destes aspetos fulcrais, aproveitou-se para tutelar ainda duas categorias de casos que têm sido objeto reiterado de queixas. Por um lado, explicitou-se a situação das crianças que apenas completam seis anos entre 16 de setembro e 31 de dezembro de cada ano, chamados «alunos condicionais», os quais, por ainda não se encontrarem na idade

---

(199) Neste caso, contudo, tendo presentes as responsabilidades limitadas da autarquia em matéria de educação, não raras vezes a informação apenas se referia ao 1.º ciclo, gerando confusão com a realidade distinta aplicável a outras situações.

(200) Naturalmente que tutelando-se adequadamente a realidade, cada vez mais frequente, de habitação do aluno alternadamente em casa de cada um dos progenitores.

(201) Uma vez mais, há que tutelar a situação decorrente de progenitores que não coabitam, incluindo o caso em que a criança viva com um progenitor e seja o outro que assegure as suas necessidades de transporte.

da escolaridade obrigatória, só são matriculados se for essa a vontade da família e caso obtenham vaga depois de colocadas as demais crianças.

Tem sucedido que, obtendo vaga mas em estabelecimento que não integra o elenco dos mais desejados, ponderam as famílias manter as crianças por mais um ano na educação pré-escolar, tentando alcançar vaga no estabelecimento pretendido no final do mesmo.

Todavia, uma vez colocada a criança, a ausência de previsão legal para a anulação do pedido de matrícula tem conduzido à definitividade da opção primeiramente tomada, sem esclarecimento cabal das famílias. Propôs-se, pelo menos, o reforço da informação prestada nessas situações, considerando-se como solução mais adequada manter até final do processo a liberdade de escolha das famílias, face a crianças que, manifestamente, ainda se não encontram dentro da escolaridade obrigatória.

Por último, dada a inexistência de um processo centralizado de colocação, conheceu-se existir um tratamento menos favorável daqueles alunos do 9.º ano que, tendo faltado à primeira fase das provas finais, têm que recorrer às da segunda fase, com resultados apenas conhecidos depois da finalização dos procedimentos de obtenção de vaga. A situação parecia afetar mais os alunos oriundos de escolas particulares.

Propôs-se, a este respeito, a ponderação de ser permitida, para aqueles alunos que, pela classificação de frequência, obterão sempre aprovação no 9.º ano, desde que realizem as provas finais, da admissão, a título condicional, da sua pretensão de matrícula no ensino secundário.

A primeira resposta recebida dá conta de ter sido considerado o conjunto de propostas formuladas, no procedimento em curso de modificação das normas regulamentares pertinentes.



**Proc. Q-7379/14**

**Entidade Visada:** Chefe do Estado-Maior do Exército

**Data:** 2017/05/26

**Assunto:** Remissão de dívida remanescente, por ex-aluno da Academia Militar comprovadamente sem condições de a solver, por aplicação retroativa de norma regulamentar entretanto introduzida

**Sequência:** Acatada

Foi novamente suscitada a atenção do Provedor de Justiça para o caso concreto de um ex-aluno de curso de formação de oficiais médicos da Academia Militar, o qual, por falta de aproveitamento e conseqüente exclusão, tinha incorrido na obrigação de pagamento de indemnização ao Estado. Os factos remontavam a dezembro de 2005.

Com anterioridade, tinha sido desenvolvido estudo a propósito deste e de outros casos então conhecidos, tendo motivado iniciativa do Provedor de Justiça junto do Ministro da Defesa Nacional, em agosto de 2012, estando em funções o XIX Governo Constitucional, tendo por base a modificação das soluções à data vigentes, tal como vertidas no Regulamento da Academia Militar aprovado pela Portaria n.º 425/91, de 24 de maio.

Não se discutiu, então, a necessidade de compensação do elevado custo da formação universitária, suportado pelo Exército, quando se não cumprisse a afetação funcional dos alunos da Academia Militar à respetiva carreira, em abono desta posição militando o entendimento contido no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 458/2008. Todavia, considerou-se a necessidade de prevenir um regime excessivamente penalizador, que degradasse o «dever de restituir» em «gravosa sanção», em paráfrase da supracitada jurisprudência constitucional. Foi sublinhada a existência, nesse tempo, de diferenças sensíveis entre os regimes indemnizatórios estabelecidos nos diferentes estabelecimentos de ensino superior público universitário militar, nos casos da Força Aérea e da Armada sendo prevista a possibilidade de perdão, total ou parcial, da dívida.

Este entendimento foi acolhido favoravelmente,<sup>(202)</sup> materializando-se com a publicação do Estatuto Comum aos Estabelecimentos de Ensino Superior Militar<sup>(203)</sup>, por força da revisão dos respetivos regulamentos,<sup>(204)</sup> em todos os ramos passando a prever-se, como cláusula de salvaguarda, que, «em casos excecionais, devidamente justificados», possa ser relevado, «total ou parcialmente, o pagamento da referida indemnização».

O caso concreto que motivou nova intervenção era o de ex-aluno que, com média elevada no ensino secundário, tinha ingressado na Academia Militar. A meio da sua formação e por vicissitudes de saúde então ocorridas, tinha por duas vezes falhado a transição de ano, em termos que provocaram a sua eliminação do Corpo de Aluno e a exigência de indemnização, incluindo a propina paga pelo Exército à Faculdade de Medicina frequentada.

Para além de se não recusar o princípio geral do ressarcimento, aceitou-se a necessidade de, em casos análogos, se prevenir a exclusão voluntária, por falta de aproveitamento, como forma de obtenção de qualificações profissionais, a exercitar na vida civil e assim fugindo aos compromissos assumidos. Nestes casos, por regra, depois da exclusão seria retomada a frequência do curso superior em causa, com aproveitamento do percurso formativo anterior, custeado pelo Estado.

Na situação em análise, todavia, comprovava-se que, até pela causa primeira da falta de aproveitamento, o percurso subsequente do interessado era bem diverso, em atividade profissional muito menos diferenciada e com rendimento salarial pouco acima do salário mínimo.

---

(202) *Relatório à Assembleia da República* de 2013, pg. 96.

(203) Decreto-Lei n.º 27/2010, de 31 de março.

(204) Cf. Portarias n.ºs 21/2014 (artigo 206.º), 22/2014 (artigo 179.º) e 23/2014 (artigo 243.º), todas de 31 de janeiro.

Atingindo a dívida o valor de quase € 80 000 no momento em que foi instaurado processo de execução fiscal, em 2010, mercê da inviabilidade de desconto de parcela maior da sua retribuição, que sequer compensasse os juros, o valor da dívida, em finais de 2016 rondava já o montante de € 120 000, constituindo a perpetuação de uma adstrição cuja onerosidade, pelo seu excesso, se entendeu transbordar o interesse público no ressarcimento.

Não se restringindo o mandato constitucional do Provedor de Justiça à legalidade estrita, mas estendendo-se às fronteiras mais largas das exigências materiais de Justiça, considerou-se ser imperativa uma nova decisão sobre o caso concreto, propondo-se que fosse feito uso o acima indicado novo regime jurídico, mais favorável, que autorizava um perdão, total ou parcial, quanto à obrigação de indemnização.<sup>(205)</sup>

Apelando-se nesse sentido ao Senhor Chefe do Estado-Maior do Exército, foi recebida resposta favorável, com remissão do remanescente ainda em dívida.



### **Proc. Q-1636/17**

**Entidade Visada:** Administração Central do Sistema de Saúde

**Data:** 2017/06/29

**Assunto:** Taxa moderadora. Inadmissibilidade da sua cobrança ao utente quando o custo total dos cuidados prestados seja imputado a terceiro responsável. Acidente em serviço. Ofensas corporais

**Sequência:** Concordância com o entendimento expresso. Pendente pedido de difusão do mesmo junto das unidades do SNS

Conheceu-se, na mesma unidade hospitalar, a ocorrência de dois casos distintos, afetando utentes militares da GNR, em que, existindo sempre um terceiro responsável, a quem tinha sido exigido o pagamento da totalidade do custo dos cuidados prestados, tinham aqueles utentes recebido interpelação para o pagamento de taxas moderadoras.

Resultaram infrutíferos os contactos com a unidade hospitalar, não logrando o seu convencimento quanto à inadmissibilidade desta dupla cobrança de despesas hospitalares sobre um mesmo ato de prestação de cuidados, porquanto se imputava ao terceiro responsável o preço integral dos serviços prestados<sup>(206)</sup> e, cumulativamente, se exigia ao utente assistido o pagamento de taxas moderadoras pela prestação desses mesmos

---

(205) Cf. artigo 179.º, n.º 3, do Regulamento da Academia Militar, aprovado pela Portaria n.º 22/2014.

(206) Tendo por referência o disposto no *Regulamento das Tabelas de Preços das Instituições e Serviços Integrados no Serviço Nacional de Saúde*, aprovado em anexo à Portaria n.º 234/2015, de 7 de agosto.

serviços<sup>(207)</sup>. Argumentando não se encontrar tipificada esta situação como causa de isenção de taxas moderadoras, no limite, admitia essa unidade hospitalar que o utente gozaria de direito de regresso contra o terceiro responsável, solução que não era satisfatória, em termos procedimentais porque fazia arcar o ónus dessa (eventual) cobrança sobre o utente, em termos substantivos porque não dissipava aquela dimensão de dupla cobrança ou, em outro sentido, de cobrança para além do custo dos cuidados prestados.

Face a esta posição, foi de novo instada a Administração Central do Sistema de Saúde a intervir. Considerou-se que aquele argumento da ausência de norma incluísse esta situação nas categorias normativas de isenção e dispensa de taxas moderadoras não era fundado.

Assim, mais do que causa de isenção ou dispensa, a existência de um terceiro responsável a quem fosse exigida a totalidade do custo da assistência prestada integrava, pela negativa, norma de delimitação das previsões de incidência e cobrança desta figura tributária.

Assim, o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de novembro, é claro ao impedir a cobrança de taxas moderadoras relativamente a prestações de saúde cujos encargos não sejam suportados pelo orçamento do SNS.

A história do preceito reforçava esta leitura, uma vez que, na situação pretérita, ditava o n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 173/2003, de 1 de agosto, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 79/2008, de 8 de maio, que o acesso às prestações de saúde no âmbito do SNS implicava sempre o pagamento de taxas moderadoras, sem se fazer qualquer distinção em função da cabimentação orçamental dos respetivos encargos.

Teleologicamente, o efeito moderador das referidas taxas deixa de ter razão de ser nestes casos, por não existirem quaisquer encargos, não ressarcidos, que sejam gerados pelo recurso aos meios do SNS.

Os estabelecimentos hospitalares têm o direito de, em sede de responsabilidade civil, ser ressarcidos dos encargos decorrentes dos cuidados de saúde prestados à vítima de lesão corporal, na esteira aliás do ditame contido no n.º 2 do artigo 495.º do Código Civil. Responsabilidade esta que é comumente imputada a um terceiro que esteja obrigado por força da lei (*v.g.* autor do dano) ou de contrato (*v.g.* companhia de seguros). Com efeito, reconhecendo esta exceção – à regra de só a vítima de lesão corporal ser titular de um direito indemnizatório –, a Lei de Bases da Saúde<sup>(208)</sup> e o Estatuto do Serviço Nacional de Saúde<sup>(209)</sup> arreigaram na ordem jurídico-administrativa o direito dos estabelecimentos hospitalares serem compensados por todos os encargos que

---

(207) Tendo por referência o disposto na Portaria n.º 306-A/2011, de 20 de dezembro.

(208) V. alínea b) do n.º 2 da Base XXXIII da Lei de Bases da Saúde, aprovada pela Lei n.º 48/90, de 24 de agosto.

(209) V. alínea c), do n.º 1, do artigo 23.º do Estatuto do Serviço Nacional de Saúde, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 11/93, de 15 de janeiro.

decorram da prestação de cuidados de saúde ao utente assistido, quando a responsabilidade pela sua assistência se encontre transferida, legal ou contratualmente, para outrem.

Criticou-se, assim, não a legitimidade de os hospitais exigirem ao terceiro responsável o ressarcimento de todos os custos havidos com a assistência prestada, mas sim a legitimidade da exigência cumulativa do pagamento de taxas moderadoras à vítima de lesão corporal, por essa soma aparentar consubstanciar, na prática, um locupletamento injustificado dos hospitais, lucram com o valor do tributo pago pelo acesso a um serviço já totalmente custeado por outrem.

Recebendo-se resposta concordante, não foi viável demover a unidade hospitalar em causa, o que motivou novo pedido de colaboração à ACSS, desta feita para que, pelos instrumentos adequados, seja difundido o entendimento sobre a conduta correta a assumir nesta matéria.

#### *d) Chamadas de atenção*

**Proc. Q-1242/17 e Q-3372/17**

**Entidades Visadas:** Universidade de Aveiro e Instituto Politécnico de Portalegre

**Datas:** 2017/04/11 e 2017/08/09

**Assunto:** Dívida de propinas. Comunicação entre aluno e instituição de ensino. Clarificação de formulários em uso

**Sequência:** Não foi conhecido desenvolvimento

Têm sido bastante frequentes, nos últimos anos, as queixas atinentes à cobrança de propinas, devidas por inscrições em anos pretéritos, por vezes há muito, sendo comum a convicção errónea dos interessados de que a ausência de frequência ou conclusão desse ano curricular os exonerava dos pagamentos em apreço.

Na análise de determinado caso concreto de cobrança de dívida de propinas pela Universidade de Aveiro, verificou-se constar de instrumento relativo ao reconhecimento da dívida e consequente acordo de pagamento faseado certa fórmula, que se supôs tabelionar, em que, sob a epígrafe de «Condição de aluno», a interessada reconhecia ter-se matriculado em curso devidamente identificado, com a menção de que *efetivamente o frequentou* no ano letivo a que a dívida respeitava.

Esta última circunstância de facto era consabidamente, pelas duas partes, falsa, levantando protestos por se julgar ser relevante a arguição dessa falsidade.

Na verdade, uma vez que não fora formalizado, no prazo previsto, pedido de anulação da matrícula que franqueasse, à data, uma redução do valor da dívida (ao abrigo

regulamento aplicável), não procedia a alegação da interessada de que a ausência do efetivo gozo do serviço educativo seria causa de inexistência da dívida<sup>(210)</sup>.

Considerou-se ser criticável a inserção da fórmula no clausulado em questão, porquanto, por um lado, na situação concreta e conforme exposto, tal não correspondia à verdade, como a Universidade reconhecia, por outro lado e mesmo independentemente do caso concreto, por a mesma explicitar circunstância de todo irrelevante no plano dos factos constitutivos da dívida de propinas e, como tal, supérflua.

No pressuposto de que se trataria de fórmula em uso nos instrumentos dessa Universidade que formalizam os acordos de reconhecimento de dívida para o respetivo pagamento faseado, indicou-se ser mais acertado suprimi-la, do mesmo modo que nunca se devia fazer menção a circunstâncias académicas que comprovadamente (desde logo, face aos respetivos registos) não correspondessem à realidade.

Em uma segunda situação, desta feita no Instituto Politécnico de Portalegre, conheceu-se o teor de minuta de requerimento em uso para a formalização da anulação da inscrição, no qual vinha solicitada a escolha de um de várias motivações possíveis, aí elencadas, para explicar a razão desse pedido.

Considerou-se que era naturalmente legítimo que o Instituto Politécnico de Portalegre pretendesse averiguar o motivo concreto que conduzia a cada decisão individual de anulação da matrícula/inscrição. Todavia, a colocação de tal inquirição, sem mais, podia compreensivelmente gerar nos alunos a convicção de que pudesse existir maior ou menor atendibilidade de cada uma das razões invocadas, com reflexos na subsistência do dever de pagamento da propina respetiva, o que não era verdade e não tinha base normativa.

Assinalou-se ser possível aprofundar a informação prestada, em vista do reforço da proteção da segurança jurídica nas relações entre os alunos e a instituição de ensino.

Sugeriu-se, assim, que o formulário em causa doravante contivesse de igual modo a transcrição das normas regulamentares atinentes à anulação de inscrição e suas consequências na propina devida, assegurando-se, deste modo, a cabal compreensão pelo estudante do alcance do ato praticado.



---

(210) Isto, naturalmente, desde que tal circunstância não fosse imputável à própria instituição de ensino.

**Proc. Q-1584/17**

**Entidade Visada:** Ordem dos Enfermeiros

**Data:** 2017/05/24

**Assunto:** Revisão do Estatuto da Ordem dos Enfermeiros. Atribuição do título de enfermeiro especialista. Regulamentação. Adaptação às novas regras legais

**Sequência:** A Ordem dos Enfermeiros manifestou concordância com a sugestão, encontrando-se o cerne da mesma acautelado pelo conhecimento e concordância do Governo

Foi recebida queixa a respeito de se manter em aplicação, na atribuição do título de enfermeiro especialista, das normas regulamentares anteriores à modificação introduzida pela Lei n.º 156/2015, de 16 de setembro, no Estatuto da Ordem dos Enfermeiros, isto por omissão desta associação pública na aprovação de novos regulamentos.

Analisada a questão, verificou-se que, de acordo com a nova redação do artigo 8.º, n.º 4, do Estatuto em causa, «[o] título de enfermeiro especialista é atribuído ao detentor do título de enfermeiro, após ponderação dos processos formativos e de certificação de competências, numa área clínica de especialização, nos termos do regulamento da especialidade, aprovado pela Ordem e homologado pelo membro do Governo responsável pela área da saúde».

Por seu turno, das disposições transitórias vertidas na mencionada Lei n.º 156/2015 (artigo 3.º, n.º 3), resultava ter o legislador fixado o prazo de 180 dias, a contar da entrada em vigor do mesmo diploma, para que a Ordem dos Enfermeiros aprovasse os regulamentos previstos na nova redação do seu Estatuto, mais determinando que, até lá, se mantivessem em vigor «os regulamentos emitidos pela Ordem dos Enfermeiros que não contrari[ass]em o disposto no Estatuto aprovado em anexo à presente lei» (artigo 3.º, n.º 2).

Neste enquadramento e decorrido mais de ano e meio desde a entrada em vigor da Lei n.º 156/2015, assinalou-se à Ordem dos Enfermeiros, em termos gerais, a inobservância do dever estabelecido no citado n.º 3 do artigo 3.º, ao ter sido já amplamente superado o prazo aí determinado.

Independentemente de qualquer compatibilidade material das normas anteriormente aprovadas com a nova versão do Estatuto, verifica-se que esta modificava, em sentido mais exigente, os requisitos orgânicos do procedimento regulamentar em questão, carecendo agora o regulamento da especialidade que fosse aprovado pela Ordem da homologação do membro do Governo responsável pela área da saúde.

De outro modo dito, sem prejuízo de margem de autonomia na conformação do «como» da regulamentação exigida por lei, tinham sido reforçados os poderes de tutela do Governo quanto à definição do regime jurídico da atribuição do título de enfermeiro especialista, expressando a aceitação dessas regras para que as mesmas possam produzir efeitos, e cujo exercício vem dirigido, por conseguinte, a verificar se a regulamentação

proposta não prejudicava interesses gerais relevantes, como seja, designadamente, a dimensão de proteção da saúde dos cidadãos.

Deste modo, instou-se a Ordem dos Enfermeiros a desencadear o competente procedimento regulamentar, submetendo o resultado do mesmo à homologação governamental ora exigida, por forma a suprir a ausência apontada, por exigência do princípio da legalidade e da consequente preferência de lei.

Em resposta, esclareceu a Ordem dos Enfermeiros ter já apresentado ao Ministério da Saúde um modelo para satisfação do pretendido, sendo solicitado reforço de fundamentação, o que estaria em curso. Entretanto, tinha expressamente sido admitida pelo Governo a manutenção da aplicação dos anteriores regulamentos.



**Proc. Q-0391/17**

**Entidade Visada:** Diretor-Geral da Saúde

**Data:** 2017/02/09

**Assunto:** Cuidados de saúde transfronteiriços. Funcionamento do Portal da Mobilidade Internacional de Doentes

**Sequência:** Não foi conhecida resposta

Foi recebida queixa sobre as dificuldades sentidas na obtenção atempada de informação e documentação para submissão a tratamento oncológico, de natureza muito específica, em outro país europeu.

Observadas as condições de funcionamento do Portal da Mobilidade Internacional de Doentes, disponibilizado pela Direção-Geral da Saúde<sup>(211)</sup>, considerou-se que, não obstante o mérito e pertinência desta iniciativa, visando contribuir para maior transparência e simplificação do procedimento requerido para a efetivação dos direitos dos interessados, mostravam-se dignos de reparo alguns aspetos do seu funcionamento.

Estava assim em causa a contínua atualização de conteúdos, evitando uma divulgação de procedimentos que não correspondam à oferta realmente existente ou que de qualquer modo induza em erro os utentes.

Em concreto, tinha-se concluído que o queixoso, submetendo pedido de Documento Portátil S2 através do referido portal e seguindo as indicações ali expressas, tomou como assente, tal como aí se lia, que «o requerimento de emissão do Documento Portátil S2, solicitado por iniciativa do utente do SNS, dev[ia] ser formalizado eletronicamente através do acesso ao Sistema de Apoio à Gestão da Mobilidade de Doentes».

---

(211) Acessível em <http://mobilidade.dgs.pt/Paginas/Home.aspx>.

Ao que se entendeu corresponder um pedido assim formulado, foi inclusivamente atribuído um número de referência e gerado respetivo recibo eletrónico de submissão, elementos que contribuíram para firmar a convicção de que se tratava de um pedido validado.

Somente após nova iniciativa do particular, junto dos serviços responsáveis da DGS, foi clarificado que essa ferramenta eletrónica não estaria ativada, clarificando-se agora que o pedido do documento deveria ser entregue, em formulário próprio, à Administração Regional de Saúde da área geográfica de residência do doente.

Segundo pôde ser apurado, em contacto telefónico estabelecido com os serviços da DGS, aquela solução informática já estaria operacional, mas apenas nas áreas de algumas das administrações regionais de saúde. No portal da mobilidade não resultavam, porém, clarificadas quais eram estas, assim se avolumando a dúvida sobre qual o procedimento a seguir.

A sobredita informação errónea continuava a constar das FAQ do Portal da Mobilidade de Doentes, sendo ainda possível submeter o, afinal inexistente e sem sequência, pedido, por via eletrónica.

Acolhendo-se com satisfação e expectativa o instrumento de modernização, informação ativa e simplificação administrativa que permitiria a desmaterialização dos pedidos de autorização prévia para acesso a cuidados de saúde programados no estrangeiro, ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 883/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, assinalou-se todavia a imprescindibilidade de a informação disponibilizada ser inequívoca e exata, informando o destinatário sobre os procedimentos aplicáveis à validação do seu pedido.

## *6.2. Tomadas de posição de não provimento da queixa*

**Proc. Q-5767/17**

**Entidade visada:** Conservatória dos Registos Centrais

**Data:** 2017/10/16

**Assunto:** Certificação de manuais escolares. Impedimento como agente certificador de quem tenha previamente emitido parecer sobre a adequação pedagógica e científica

Foi recebida queixa, considerando-se ilegal a atuação da Direção-Geral da Educação (DGE), ao considerar as entidades que tivesse emitido parecer sobre a adequação pedagógica e científica de manuais escolares, ao abrigo do n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 5/2014, de 14 de janeiro, como impedidas de participar em ulterior procedimento de avaliação e certificação desses mesmos materiais.

De acordo com o n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 5/2014, durante a elaboração e produção dos manuais escolares, os autores e os editores podem livremente solicitar, às entidades acreditadas para a sua avaliação e certificação, pareceres sobre a adequação pedagógica e científica dos elementos que entendam pertinentes.

Embora não existisse norma expressa que enunciasse a incompatibilidade da emissão desse parecer com subsequente intervenção no procedimento de avaliação e certificação, considerou-se não ser de censurar a atuação da DGE. Para tal conclusão e tendo como pano de fundo o princípio da imparcialidade, invocou-se como lugar paralelo o teor da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 69.º do Código do Procedimento Administrativo proibindo a intervenção em certo procedimento administrativo de quem, encontrando-se no exercício de poderes públicos, tivesse «dado parecer sobre a questão a resolver».

Buscando o princípio da imparcialidade da atividade administrativa formar, através dos vários patamares de densificação, um cenário final no qual seja mínima a margem de dúvida sobre a objetividade da atuação do órgão decisor, não pode o legítimo interesse público no melhoramento científico e pedagógico da qualidade dos manuais escolares — mesmo quando associado ao princípio da colaboração da Administração com os particulares, por força do artigo 11.º do CPA — pretender reconfigurar o núcleo duro da exigência de isenção, postulando uma compreensão excessivamente formal que desatende as expectativas materialmente fundantes de todo o sistema de garantias de objetividade da decisão.

Concluiu-se, assim, que a interpretação mais ampla do normativo em causa era precisamente aquela que, ainda dentro das barreiras do texto normativo, favorecia o desiderato de realizar o valor da imparcialidade no procedimento administrativo especial de avaliação e certificação dos manuais escolares.

Tal encontrava ainda reforço na alínea *d*), do n.º 4 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 5/2014, de 14 de janeiro, onde se enuncia que a candidatura à acreditação para a avaliação e certificação requer que «[n]ão sejam as entidades ou os seus peritos autores de manuais escolares que estejam disponíveis no mercado nem detenham quaisquer interesses em empresas editoras de manuais escolares ou de outros recursos didático-pedagógicos». Embora inserido no leque de regras que orientam o processo de acreditação das entidades dispostas colaborar na avaliação e certificação dos materiais de ensino, não haverá como negar os efeitos de um tal comando normativo também no plano da concreta atuação dos entes acreditados. Tanto mais quanto, à luz da sua certamente autónoma remuneração pelo consulente<sup>(212)</sup>, a atividade traduzida na emissão de parecer acaba por conectar, de alguma forma e quase que pela natureza das coisas, os interesses do sujeito emissor do parecer ao sucesso do ato administrativo final de certificação.

Afinal, uma vez prestada a colaboração vertida em juízo de valor sobre as propriedades científicas e pedagógicas do projeto de manual — pouco ou nada importando o *nomen iuris* que seja atribuído a este trabalho de análise, se «parecer» ou simples «informação» — em um âmbito prévio ao procedimento de avaliação e certificação propriamente dito, só muito dificilmente e fazendo tábula rasa das mais elementares regras de prudência se

---

(212) *Ex vi* do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 5/2014, de 14 de janeiro.

poderia pretender dissociar de maneira rígida e cristalina as duas intervenções, forjando uma objetividade que já teria deixado de existir no exato instante em que a entidade acreditadora teceu considerações de mérito sobre o projeto apresentado pelo particular, ainda que, ou porventura mais ainda quando, a pretexto de contribuir para a prossecução do interesse público no aprimoramento da qualidade científica e pedagógico dos recursos didáticos. Como sublinhava nota interna que se conheceu, do Gabinete do Secretário de Estado da Educação, o interesse na transparência do procedimento opera em um plano de abstração, merecendo tutela contra o «mero risco ou perigo de quebra do dever de imparcialidade, independentemente de ter produzido, em concreto, uma real e efetiva atuação imparcial, ou seja, independentemente de se ter produzido um efetivo dano».

Neste enquadramento, a dificuldade prática relatada na queixa, relativa à frequente recusa de emissão de parecer por parte das entidades interessadas em figurar no procedimento de avaliação e certificação, arrancava de premissas bastante questionáveis: a alegação de dano pressupunha como líquida e certa a futura colaboração da entidade emissora do parecer no posterior processo de avaliação e certificação, participação esta que não passa de uma mera possibilidade e que, por definição, nunca pode ser assegurada *ex ante facto*.

Perante esta nota de imanente e incontornável eventualidade, de resto imposta pela alínea *d*), do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto, que consagra o princípio da liberdade de mercado e de concorrência na produção, edição e distribuição de manuais escolares, o agente certificador sempre teria ao seu alcance o direito de escolher, dentro das margens de risco empresarial inerentes à dinâmica de ganho no respetivo setor de atividade e segundo a própria experiência acumulada neste horizonte, entre participar através da emissão de parecer no campo prévio ao procedimento administrativo propriamente dito e participar na avaliação e certificação do recurso didático, sendo de presumir que as eventuais distorções surgidas no tocante à plena satisfação do propósito de garantir a qualidade científica e pedagógica dos manuais escolares como recursos adequados de apoio ao ensino e à aprendizagem e à promoção do sucesso educativo serão naturalmente corrigidas pelo normal funcionamento deste específico regime de colaboração.

Não vinha provada, por outro lado, a unicidade dos sujeitos reconhecidos como aptos à referida certificação, em termos que impossibilitassem o recurso, pelas editoras, a duas entidades distintas, uma para cada fase do procedimento em causa.

Sobrepesando as considerações que antecedem, as quais concorrem para a afirmação da legitimidade da atuação da DGE relativamente à aplicação da causa de impedimento atacada, concluiu-se no sentido de a matéria em apreço não justificar a adoção de quaisquer medidas.



**Proc. Q-4687/17**

**Entidade visada:** Legislador

**Data:** 2017/09/04

**Assunto:** Exercício do direito de preferência. Proporcionalidade. Especificidades do regime do arrendamento rural face ao arrendamento urbano

Foi apresentada queixa arguindo a ilegitimidade da determinação constante do n.º 1 do artigo 1410.º do Código Civil, preceito que disciplina, em termos gerais, o exercício do direito de preferência do comproprietário nas hipóteses de venda ou dação em cumprimento.

De acordo com o referido dispositivo legal, o comproprietário a quem se não dê conhecimento da venda ou da dação em cumprimento tem o direito de haver para si a quota alienada, desde que *(i)* o requeira dentro do prazo de 6 meses a contar da data em que teve conhecimento dos elementos essenciais da alienação e *(ii)* deposite o preço devido nos 15 dias seguintes à propositura da ação.

Diversamente, em matéria de arrendamento rural, o n.º 6 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 294/2009, de 13 de outubro, vem estabelecer — aliás em repetição do critério adotado no direito anterior<sup>(213)</sup> — que no caso de venda ou dação em cumprimento de prédios que sejam objeto de arrendamento agrícola ou florestal, os arrendatários com contrato em vigor há mais de três anos podem exercer o seu direito de preferência pagando ou depositando o preço dentro de 30 dias após o trânsito em julgado da respetiva sentença, sem que aquele diploma preveja, entretanto, direta ou expressamente, qualquer outra limitação temporal em função do instante em que o arrendatário chegou a ter conhecimento dos elementos essenciais da venda ou dação em cumprimento.

Considerou-se que esta diferença de regime no tocante ao exercício do direito de preferência não suscita qualquer perplexidade à luz da garantia de acesso ao direito e aos tribunais. Ao contrário do que sugeria a argumentação vertida na queixa, frisando o prazo de 15 dias como se fosse este o período em que se teria que tomar uma decisão e dar-lhe corpo, o comproprietário que deseje salvaguardar judicialmente os seus legítimos interesses tem ao seu dispor um prazo global que soma 6 meses e 15 dias, isto a partir do momento em que veio a ter ciência dos elementos essenciais da alienação. Uma tal janela de tempo parece suficiente para garantir que o comproprietário possa ponderar a conveniência de recorrer às vias judiciais, considerando as suas possibilidades de provisionar a quantia necessária para eventual depósito.

Considerou-se igualmente não se encontrar na solução mais favorável aplicável no caso do arrendamento rural, face ao arrendamento urbano, alguma afronta ao princípio da igualdade.

---

(213) Nos termos do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 385/88, de 25 de outubro.

Para essa conclusão e busca de critério material habilitante, considerou-se de convocar o específico horizonte desenhado pela Constituição nesta matéria, como seja a promoção do acesso «à posse da terra e demais meios de produção diretamente utilizados na sua exploração por parte daqueles que a trabalham» (alínea *b*), do n.º 1 do artigo 93.º), objetivo este que se projeta na própria formatação do correspondente regime de arrendamento, a ser regulado «de modo a garantir a estabilidade e os legítimos interesses do cultivador» (n.º 1 do artigo 96.º).

Estas disposições constitucionais deixam transparecer com bastante nitidez a prioridade dos interesses daqueles que trabalham a terra. Com efeito, ali se enuncia um esquema normativo que chega a ponto de fazer o direito do cultivador prevalecer sobre o direito dos proprietários fundiários, sendo certo que «[e]sta preferência pelo direito do trabalho e da exploração agrícola directa sobre o direito de propriedade fundiária, bem como a protecção especial devida aos pequenos e médios agricultores (...), não podem deixar de ser valorizadas no plano da interpretação das normas da "constituição agrícola" e do seu desenvolvimento legislativo»<sup>(214)</sup>. Se os interesses produtivos do agricultor têm o condão de legitimar a reconfiguração do direito de propriedade, caberá supor, por maioria de razão, que aqueles mesmos interesses podem muito bem justificar uma configuração específica (mais favorável ao arrendatário rural) do modo temporal pelo qual o direito de preferência pode ser satisfeito em juízo.

Por outras palavras ainda, «o que a lei quis foi proteger o arrendatário rural dando possibilidades de se tornarem proprietários das terras àqueles que as trabalham, sem qualquer prejuízo para os senhorios (...)»<sup>(215)</sup>. Ora, oferecendo esta específica intencionalidade normativa um fundamento compreensível para uma eventual diferença de regime de exercício do direito de preferência, parece não haver espaço para se afirmar ser esta solução legislativa intolerável ou inadmissível.

A favor desta conclusão, mencionou-se ainda o facto de o exercício do direito de preferência pelo arrendatário fazer-se acompanhar do dever previsto nos n.ºs 3 e 4 do Decreto-Lei n.º 294/2009, de 13 de outubro: o adquirente tem de explorar o prédio como seu proprietário durante pelo menos 5 anos e, na hipótese de incumprimento desta obrigação, fica ainda sujeito «a pagar ao anterior proprietário o valor equivalente ao quántuplo da última renda vencida e a transmitir a propriedade ao preterido com o exercício da preferência, se este o desejar, pelo preço de aquisição do prédio».



---

(214) CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 1049.

(215) SEIA, Jorge Alberto Aragão e CALVÃO, Manuel da Costa, *Arrendamento rural*, Coimbra: Almedina, 1989, p. 95.

**Proc. Q-5924/17**

**Entidade visada:** Conservatória dos Registos Centrais

**Data:** 2017/11/14

**Assunto:** Pretensão de prioridade, no atendimento pelos serviços públicos em geral e pelos de registo civil em particular, a cidadãos portugueses, no caso concreto em processo conducente à atribuição de nacionalidade portuguesa

Foi recebida uma queixa, por neto de cidadão português, exigindo, por parte dos serviços de registo civil de especial prioridade por ser já cidadão português, mas naturalizado, quando estava agora em causa a sua qualificação como português de origem, mercê da modificação introduzida pela Lei Orgânica n.º 9/2015, de 29 de julho. Entendia o queixoso dever ser sempre dada prioridade no tratamento de requerimentos apresentados por portugueses, face aos estrangeiros, invocando em seu abono a norma do art.º 20.º, n.º 5, da Constituição, esta assegurando «aos cidadãos», «para defesa dos direitos, liberdades e garantias pessoais, (...) procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade (...)».

Inicialmente, corroborou-se a bondade do critério, por regra, de análise e decisão de requerimentos por ordem da sua antiguidade. Assinalou-se igualmente a acumulação de trabalho, com origem na dilação entre a publicação daquela lei e a da sua regulamentação, pelo Decreto-Lei n.º 71/2017, de 21 de junho.

Esclareceu-se, depois, não existir qualquer fundamento jurídico que suportasse a alegada prioridade dos cidadãos nacionais na matéria em causa ou em qualquer outra, fazendo-se apelo aos princípios da igualdade e da equiparação dos cidadãos estrangeiros aos nacionais.

Eliminada, assim, a restrição interpretativa que era feita do vocábulo «cidadãos», explicou-se ao queixoso qual o real alcance da norma constitucional citada, em sede de proteção judicial, a qual nem sequer estava aqui em causa.

Do ponto de vista matéria, ponderou-se que, nos procedimentos em apreço, a situação de quem já era cidadão português, posto que por naturalização, era já estável e tutelada do que a dos demais pretendentes à atribuição da nacionalidade, por esse modo não sendo viável considerar aquela situação como prioritária para defesa de quaisquer direitos ou interesses conexos.

Aditou-se ainda que a situação destes cidadãos já portugueses sempre beneficiaria de maior celeridade na verificação dos requisitos aplicáveis a netos de portugueses, uma vez que se mostrava dispensada a prova de efetiva ligação à comunidade portuguesa, assim tornando a decisão final mais simples e certa.

## 7. Região Autónoma dos Açores

### 7.1. Tomadas de posição favoráveis aos queixosos

#### a) Sugestões

##### **Proc. Q-0145/14**

**Entidade visada:** Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. e Ordem dos Notários

**Data:** 2014/01/13

**Assunto:** Processo de inventário. Proteção jurídica. Acesso ao regime previsto na Lei n.º 23/2013, de 5 de março, face à inexistência de cartório notarial privado na ilha das Flores

**Seqüência:** Está em curso auditoria à atividade notarial na vertente específica do Regime Jurídico do Processo de Inventário

A Lei n.º 23/2013, de 5 de março, aprovou o regime jurídico do processo de inventário. Por força do previsto no n.º 3 do respetivo artigo 3.º, «não havendo cartório notarial» no município do lugar da abertura da sucessão ou, nos casos de separação, divórcio, declaração de nulidade ou anulação de casamento, no município do lugar da casa de morada de família ou, na falta desta, do município da situação dos imóveis ou da maior parte deles, ou, na falta de imóveis, do município onde estiver a maior parte dos móveis, «é competente qualquer cartório de um dos municípios confinantes».

Daqui decorre, no caso concreto, que face à inexistência de cartório notarial na ilha das Flores, como atrás ficou esclarecido, terão os interessados que recorrer, à luz das regras legais acima definidas, àquele que se encontrar num dos municípios confinantes.

Ora, no caso do arquipélago dos Açores, como naturalmente se compreenderá, tal corresponderá a outra ilha, no caso concreto, Pico, Faial ou Terceira.

Tal quadro é, de resto, comum à Região Autónoma dos Açores, na medida em que, de acordo com a informação recolhida, apenas existirão cartórios privados nas ilhas de São Miguel, Faial, Pico e Terceira.

Por sua vez, e de acordo com a informação disponibilizada pelo Instituto dos Registos e Notariado, I.P., existirão cartórios notariais públicos, e para os fins neste momento em destaque, nas ilhas do Corvo, Flores, Graciosa, São Jorge e Santa Maria.

No tocante a esta matéria poder-se-á afirmar que, conforme o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da Portaria n.º 278/2013, de 26 de agosto, na redação a esta atualmente dada<sup>(216)</sup>, «o processo de inventário é tramitado preferencialmente por via eletrónica, pelos notários,

---

(216) E que veio regulamentar o processamento dos atos e os termos do processo de inventário no âmbito do Regime Jurídico do Processo de Inventário aprovado pela Lei n.º 23/2013, de 5 de março.

em sistema informático definido pela Ordem dos Notários», em moldes concretizados, no que aos interessados diz respeito, em diversas disposições do mesmo diploma legal<sup>(217)</sup>.

Tal circunstância, atenuando, formalmente, e de forma superficial, a lacuna assinalada, não afasta, contudo, a pertinência de se encontrar solução para a situação relatada perante este órgão do Estado, e outras semelhantes à mesma, a nível nacional, uma vez que a presença dos interessados continua a ser pressuposto a observar na realização de alguns dos atos previstos no diploma que veio aprovar o Regime Jurídico do Processo de Inventário (*v.g.* conferência preparatória; conferência de interessados), em moldes que, condicionando o seu desfecho, não podem, nem devem ser, por isso, ignorados.

Em abono da solução vigente poder-se-á argumentar, a título meramente exemplificativo, que os cidadãos que recorram ao processo em causa «podem fazer-se representar na conferência preparatória por mandatário com poderes especiais e confiar o mandato a qualquer outro interessado»<sup>(218)</sup>.

Todavia, tal solução encontra, desde logo, obstáculos, no facto de a constituição de advogado neste tipo de processo apenas ser obrigatória quando forem suscitadas ou discutidas questões de direito<sup>(219)</sup>.

Por outro lado, importa considerar a própria condição económica dos interessados, a qual poderá, não raras vezes, inviabilizar a constituição do mandato legalmente previsto (nas situações em que este não seja obrigatório).

Por outro lado e ainda que, como no caso concreto, a interessada seja beneficiária de apoio judiciário, a necessidade de realização de despesas de deslocação não encontra cobertura na Lei n.º 34/2004, de 29 de julho, na redação a esta atualmente dada.

De facto, constata-se que os baixos rendimentos económicos disponíveis, que justificaram a concessão da proteção jurídica, acabam por determinar, em situações como a relatada a coberto da queixa apresentada, o afastamento dos seus beneficiários do sistema de justiça vigente.

De igual modo importa considerar o facto de as despesas de deslocação dos patronos e defensores oficiosos não conhecerem cobertura legal, quando efetuadas dentro da mesma comarca.

Ora, de acordo com o Anexo II da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, na redação a esta atualmente dada, a Região Autónoma dos Açores corresponde a uma das 23 comarcas previstas no n.º 2 do artigo 33.º deste diploma legal.

Assim sendo, a dispersão do território em causa associada, naturalmente, aos meios de transporte disponíveis em resposta à mesma, torna por vezes difícil a resolução das

---

(217) V. alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º e o ponto i) da alínea a) da Portaria n.º 278/2013, de 26 de agosto, na redação a esta atualmente dada.

(218) V. o n.º 2 do artigo 47.º da Lei n.º 23/2013, de 5 de março.

(219) V. o n.º 1 do artigo 13.º do diploma legal acima indicado.

situações *sub judice*, também no que à representação através de patrono officioso diz respeito.

Deste modo, sendo certo que a instalação de cartório se encontra hoje na disponibilidade do notário que assim o pretenda fazer, candidatando-se às vagas postas a concurso, as razões que nortearam a criação do regime em análise, assim como os mais basilares princípios constitucionais a observar nesta matéria (*v.g.* princípio igualdade), impõem a busca de uma solução que permita dar plena efetividade ao mesmo.

Por esta razão, e tendo presente experiência já adquirida pela Ordem dos Notários neste domínio, foi chamada a atenção para a imperiosa necessidade de, em articulação entre o Instituto dos Registos e Notariado, I.P., e a Ordem dos Notários, vir a ser encontrada solução que assegure a todos os interessados o acesso àquele regime jurídico.

Neste contexto, foi sugerida como solução possível a celebração de protocolo que, através da articulação de meios (*v.g.* informáticos – videoconferência) entre os cartórios notariais públicos e os cartórios notariais privados onde venha a ser aberto determinado processo de inventário, permita dar resposta às populações residentes nas ilhas do Arquipélago dos Açores, onde não exista serviço competente para aquele efeito.

De igual modo, atendendo às razões invocadas, embora atenuadas pela continuidade geográfica do território continental, alertou-se para a possibilidade de tal instrumento vir a alargar o seu âmbito de aplicação a todo o território nacional.



### **Proc. Q-3149/15**

**Entidade visada:** Direção Regional da Educação

**Data:** 2015/06/06

**Assunto:** Concurso de recrutamento. Habilitações

**Sequência:** ADRE emitiu ofício-circular, acolhendo a sugestão efetuada (Mail-S-DRE/ /2018/96)

Foi apresentada queixa junto deste órgão do Estado, relacionada com a exclusão de determinado candidato do concurso de recrutamento para ocupação de um lugar de assistente técnico do quadro de ilha de S. Miguel, afeto a Escola Secundária, dado que o mesmo não teria assegurado a entrega de certificado de habilitações comprovativo da conclusão do 12.º ano de escolaridade.

Situação essa, aparentemente paradoxal, aos olhos do concorrente, dado que, de acordo com o alegado, o mesmo teria instruído a sua candidatura com três certificados de habilitações relacionados com a sua formação de nível superior (licenciatura).

Analisada a situação contestada, à luz da documentação entregue pelo interessado, e da qual consta despacho fundamentado da então senhora Diretora Regional, negando provimento ao recurso hierárquico por aquele interposto, no âmbito do referido procedimento concursal, foram tecidas as seguintes considerações:

Sendo certo que, no caso concreto, as circunstâncias de modo, contextualizadoras da situação protagonizada pelo queixoso, não se afiguraram passíveis de intervenção direta por parte deste órgão do Estado, tal assim não acontecerá se perspetivada, em abstrato, a problemática suscitada com base naquele.

Concorre para tal conclusão, antes de mais, a natureza do procedimento em causa.

De facto, como alguma doutrina teve já oportunidade de afirmar, em sede própria<sup>(220)</sup>, «o concurso é um «instrumento funcional da realização do direito» de acesso à função pública, ou, noutra expressão, também de Gomes Canotilho, é «condicionador da [sua] autenticidade e efetividade». O procedimento do concurso, porém, só cumpre esta função de garantia quando ele próprio é organizado no respeito daquele direito».

Tal direito é, «fundamentalmente, um direito a um procedimento justo de seleção» que, por isso, deve assentar em «três princípios: o princípio da liberdade de acesso, o princípio da igualdade e o princípio do mérito»<sup>(221)</sup>.

No que em particular se relaciona com o último dos axiomas invocados, decorre o mesmo da natureza comparativa do procedimento concursal e, por isso, da exigência de objetividade na comparação que, necessariamente, deve ser feita na seleção dos candidatos, uma vez que se pretenderá, naturalmente, «recrutar os candidatos mais capacitados para o exercício da atividade laboral»<sup>(222)</sup> em destaque.

Ora, tal objetividade na comparação, e conseqüente apuramento do mérito na seleção, apenas poderão vir a ser assegurados quando, em virtude, porventura, da apresentação de documentação comprovativa da posse de habilitações, aparentemente, superiores às exigidas, se adotem os procedimentos necessários para assegurar o integral esclarecimento da situação protagonizada pelo seu detentor.

Não nos esqueçamos, como afirmado pela autora já citada, que «a prova dos requisitos de recrutamento tem carácter instrumental, não constituindo ela própria um requisito»<sup>(223)</sup>.

De facto, discorre ainda a mesma que «é o não preenchimento dos requisitos que pode justificar a exclusão do concurso e não a não junção de um dado documento exigido pela Administração»<sup>(224)</sup>.

---

(220) V. Estudo da autoria de NEVES, Ana Fernanda, *Recrutamento de Trabalhador Público*, Edição: Provedor de Justiça – Divisão de Documentação, 2013, pg. 60.

(221) V. a mesma autora, na obra citada, pg. 65.

(222) *Idem*, pg. 71.

(223) *Idem*, pg. 58.

(224) *Idem*, pg. 39.

Como tal, deverá o júri do procedimento em causa, em momento prévio ao da elaboração de projeto de decisão, no sentido da exclusão do candidato, diligenciar junto do mesmo tendo em vista o aperfeiçoamento da sua posição, convidando-o a esclarecer, designadamente, as razões subjacentes à não apresentação de documentação comprovativa da posse das habilitações académicas exigidas no âmbito do concurso em causa.

Na verdade, conforme decorre da decisão de exclusão concretamente proferida pelo júri do concurso ao qual o interessado foi opositor, «a existência de um certificado de conclusão de um curso superior não implica por si só que o detentor do mesmo tenha o 12.º ano de escolaridade, uma vez que existem outras possibilidades de acesso ao ensino universitário, como por exemplo, o acesso para maiores de 23 anos, em que o candidato não precisa de ser possuidor do 12.º ano de escolaridade».

Mas, também se poderá dizer que, não sendo esse o caso, e justificada a não apresentação de certificado comprovativo da conclusão do 12.º ano de escolaridade, a exibição de documento que comprove a posse de grau académico superior ao exigido deverá ser considerado como forma bastante para se entenda estar preenchido o requisito a valorar.

Ora, tal raciocínio apenas poderá vir a ser concluído caso o júri, nos termos do n.º 1 do artigo 29.º da Resolução do Conselho do Governo n.º 178/2009, de 24 de novembro de 2009, aquando da «verificação dos elementos apresentados pelos candidatos, designadamente a reunião dos requisitos exigidos e a apresentação dos documentos essenciais à admissão ou avaliação», desenvolva um juízo crítico, e adote uma postura proactiva, face às situações em que, comprovada a posse de habilitações académicas superiores às exigidas, se impõe apurar se, de facto, o candidato preenche, ou não, do ponto de vista material, o requisito em análise.

Na verdade, como se afirma na obra citada, importa não esquecer que «o concurso tem o «objetivo de otimização» do exercício do direito de acesso a emprego público, de permitir a todos os que reúnem «os requisitos legais a possibilidade de fazer valer os seus méritos para o desempenho do cargo». Só aqueles indivíduos em relação aos quais se possa dizer com segurança que não preenchem os requisitos fixados na lei é que podem ser excluídos»<sup>(225)</sup>.

Ora, a ser do modo evidenciado, ao não se admitir a possibilidade de, perante indícios fortes da posse das habilitações académicas exigidas, ainda que comprovada por documento que, sendo idóneo, não corresponde àquele que, tradicionalmente, é utilizado, estar-se-á a não respeitar os princípios e os objetivos que estiveram na génese do procedimento em destaque.

Assim sendo, torna-se patente a necessidade de virem a ser adotados os procedimentos necessários para que, nos procedimentos de recrutamento de pessoal da responsabilidade da Direção Regional da Educação, venha a ser apurada a realidade material subjacente

---

(225) *Idem*, pg. 84.

à situação protagonizada pelos candidatos, designadamente quando estes comprovem o preenchimento de determinado requisito com recurso a documento que, sendo idóneo para o efeito, exige, no entanto, o aperfeiçoamento das respetivas candidaturas.



**Proc. Q-5854/14**

**Entidade visada:** Câmara Municipal de Ponta Delgada

**Data:** 2014/09/09

**Assunto:** Fiscalização municipal. Elevador

**Sequência:** Sem objeções

Estava em causa o tratamento dispensado, pela Câmara Municipal de Ponta Delgada, a reclamações de um munícipe dando conta do estado de funcionamento de um dos elevadores instalados em prédio no qual é proprietário de uma fração autónoma.

Ouvida a autarquia, entendeu esta que, na situação relatada, se estaria perante conflito entre particulares, em termos que, num primeiro momento, deveriam ser dirimidos entre os mesmos, sem prejuízo de uma futura intervenção do órgão municipal competente. Intervenção essa enquadrada pelo disposto no artigo 161.º do Decreto-Lei n.º 38 382, de 7 de Agosto de 1951, na redação a este atualmente dada, que aprovou o Regulamento Geral das Edificações Urbanas, ao determinar que «constituem contra-ordenações a violação do disposto no presente Regulamento e nos regulamentos municipais neste previstos, competindo aos serviços de fiscalização da câmara municipal competente a instrução do respectivo processo, sem prejuízo das competências de fiscalização das autoridades policiais, cumulativamente».

De facto, em concreto, dispõe o parágrafo 2 do artigo 162.º do mesmo diploma legal que «a existência de meios de transporte vertical – ascensores, monta-cargas, escadas ou tapetes rolantes -, quando exigidos pelo presente Regulamento, em condições de não poderem ser utilizados permanentemente será punida com coima (...) por aparelho e por dia».

Ora, a materialidade apresentada parecia centrar-se nas relações entre condóminos, e nos conflitos das mesmas emergentes, em termos que, em última instância, caberia aos tribunais dirimir, razão pela qual, repete-se, não terá a Câmara Municipal de Ponta Delgada querido desempenhar tal papel, designadamente através do exercício das competências fiscalizadora e sancionatória invocadas pelo interessado.

Em bom rigor, e face aos elementos carreados no decurso da instrução do procedimento aberto neste órgão do Estado, constata-se que aquele órgão autárquico terá considerado que a resposta a dar à situação exposta extravasaria os poderes ao mesmo legalmente

cometidos, dado que a sua ação fiscalizadora não permitiria, por si só, alcançar a solução material na prática reclamada pelo queixoso.

Ora, compreendendo que a aplicação das sanções legalmente previstas assumir-se-ia, potencialmente e em termos práticos, como forma de pressão para a resolução material da situação descrita, podendo eventualmente pôr em crise a noção de imparcialidade que deve reger a atuação autárquica, tal não pode significar que os serviços competentes da Câmara Municipal se abstenham de observar o princípio da legalidade ao qual se encontram obrigados.

Na verdade, o não exercício, em abstrato, da competência em destaque, permite suscitar fortes reservas em torno do necessário cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo<sup>(226)</sup>, na medida em que o mesmo obrigaria, pelo menos, à abertura de procedimento de fiscalização tendente a avaliar a situação denunciada. Avaliação essa após a qual se adotaria, em termos finais, posição devidamente fundamentada, no sentido da aplicação, ou não, das sanções previstas na lei.

Em suma, não se pretende com isto defender a imediata aplicação do parágrafo 2 do artigo 162.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas, mas apenas que o exercício das competências de fiscalização legalmente cometidas à edilidade não seja, à partida, preterido, como parece resultar da posição agora transmitida.

### *b) Chamadas de atenção*

**Proc. Q-7193/14**

**Entidade visada:** Vice-Presidência do Governo Regional dos Açores

**Data:** 2014/11/04

**Assunto:** Abono para falhas. Pagamento. Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira, E.P.E.R.

**Sequência:** Sem objeções

Tendo sido apresentada queixa ao Provedor de Justiça no interesse do Sindicato dos Trabalhadores da Função Pública do Sul e Açores - Delegação Regional dos Açores, nesta se dava conta da posição adotada, pelo Conselho de Administração do então Hospital de Santo Espírito de Angra do Heroísmo, E.P.E., relativamente a pedido de pagamento de suplemento remuneratório, àquele endereçado por um conjunto de trabalhadores.

Na verdade, de acordo com o que se alegava, não obstante estar em causa o exercício de funções relacionadas com a cobrança de taxas moderadoras (*v.g.* serviço de admissão de doentes), o facto de os interessados não movimentarem, anualmente, valores superiores a

---

(226) Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

24 939,89 euros, não permitia a atribuição do direito ao abono para falhas, por aqueles reclamado.

Tal assim aconteceria na medida em que as orientações da Direção Regional da Saúde e da Vice-Presidência do Governo Regional eram no sentido de o pagamento de tal suplemento remuneratório apenas ser devido a quem manuseasse ou tivesse à sua guarda valores ou numerário e documentos a ele respeitantes enquadrados em fundos de maneiio autorizados, cujo montante fosse igual ou superior ao valor atrás fixado. Valor esse previsto na Circular n.º 63/2002 da Direção Regional da Organização e Administração Pública, dado que, de acordo com o entendimento assumido a coberto da mesma, importava «estabelecer um montante de valores, numerário ou documentos manuseados ou à guarda de funcionários ou agentes, a partir do qual seja atribuível o abono para falhas», a aplicar, transversalmente, a toda a Administração Pública Regional.

Como tal, e ainda à luz da decisão adotada, só haverá lugar à atribuição do abono para falhas «ao abrigo do Dec. Leg. Reg. n.º 7/89/A, de 20 de Julho<sup>(227)</sup>, desde que os funcionários ou agentes manuseiem ou tenham à sua guarda, nas áreas de tesouraria ou cobrança, valores, numerário, títulos ou documentos, sendo por eles responsáveis, cujo montante anual seja igual ou superior a € 24.939,89».

Consultada recentemente, sobre esta matéria, a administração do Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira, E.P.E.R., veio a constatar-se que a situação relatada permanece inalterada, no que aos critérios estabelecidos para a decisão de tais pedidos diz respeito.

Na análise da problemática suscitada nos termos que antecedem importa, antes de mais, ter presente o teor do disposto no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/A, de 14 de outubro, na redação a este atualmente dada, que vem disciplinar a problemática *sub judice*, propondo-se assegurar, de acordo com o seu preâmbulo, «a imprescindível harmonização da legislação regional por forma a articular e precisar um conjunto de regras neste domínio, surgidas também face às alterações legislativas entretanto ocorridas (...) tendo em vista a necessária coerência e operacionalidade de todo um sistema normativo enquadrador do regime de emprego público».

Prescreve o preceito invocado que «têm direito a um suplemento remuneratório designado "abono para falhas" os trabalhadores que manuseiem ou tenham à sua guarda, nas áreas da tesouraria ou cobrança, valores, numerário, títulos ou documentos, sendo por eles responsáveis».

Determina, por sua vez, o seu n.º 2, que «as carreiras e categoria, bem como os trabalhadores que, em cada departamento regional, têm direito a "abono para falhas", são determinados por despacho conjunto do respetivo membro do Governo Regional e dos membros do Governo Regional responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública».

---

(227) Revogado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/A, de 14 de outubro.

Tal assim acontecendo, não se encontra, contudo, em lugar algum do diploma em análise, a caracterização do direito ao referido suplemento, perspectivada a partir de montante mínimo previamente estabelecido. Em bom rigor constata-se que o legislador se socorre, primordialmente, de um critério subjetivo, ao definir, sem mais, a quem assistirá a titularidade de tal direito, de acordo com as funções exercidas (critério funcional).

Refira-se, por outro lado, a este propósito que, nos termos vertidos no introito do Decreto-Lei n.º 4/89, de 6 de janeiro (que aqui se cita tendo em conta a tentativa de harmonização, declaradamente operada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/A, de 14 de outubro), o abono para falhas visa «compensar os riscos inerentes ao exercício das funções referidas e uniformizar o montante atribuído».

Intenção essa assumida, posteriormente, no quadro do Decreto-Lei n.º 276/98, de 11 de setembro, que veio introduzir alterações ao texto original daquele diploma, uma vez que se terá considerado «que, atenta a diversidade de situações existentes nos serviços e as diferentes formas de organização interna das responsabilidades pelo manuseamento e guarda de dinheiros públicos, era desejável flexibilizar os critérios de atribuição do abono para falhas, sem prejuízo da indispensável equidade entre o risco e a responsabilidade».

Terá sido por essa razão que tal diploma legal veio aditar um artigo 2.º-A ao regime legal em apreço, nos termos do qual «as propostas do reconhecimento do direito ao abono para falhas deverão ser sempre devidamente fundamentadas, designadamente por referência à ou às carreiras abrangidas, aos riscos efectivos e às responsabilidades que impendem sobre os funcionários ou agentes para os quais é solicitado o abono e aos montantes anuais movimentados».

Na verdade, resulta claramente do regime legal em apreço que o abono para falhas destina-se a indemnizar os trabalhadores «pelas despesas e riscos inerentes ao exercício de funções que, pela sua particularidade específica, são susceptíveis de gerar falhas contabilísticas em operações de tesouraria»<sup>(228)</sup>.

Nesse sentido vai, de resto, o Despacho n.º 15409/2009, de 8 de julho, proferido ao abrigo do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 4/89, de 6 de janeiro, ao estabelecer-se, no seu ponto 1, que o direito ao abono em causa deverá ser reconhecido aos trabalhadores titulares da categoria de assistente técnico que «ocupem postos de trabalho (...) que se reportem às áreas de tesouraria ou cobrança que envolvam a responsabilidade inerente ao manuseamento ou guarda de valores, numerário, títulos ou documentos».

Em bom rigor, do mesmo resulta que o suplemento remuneratório em destaque não será devido em toda e qualquer circunstância, uma vez que não será o mero manuseamento de valores, numerário, títulos ou documentos a fundamentar a sua atribuição.

---

(228) V. MOURA, Paulo Veiga, *Função pública: regime jurídico, direitos e deveres dos funcionários e agentes*, 1.º vol., 2.ª edição, Coimbra Editora, 2006, p. 345. Ainda neste sentido ALFAIA, João, *Conceitos fundamentais do regime jurídico do funcionalismo público*, 2.º vol., Livraria Almedina, 1988, págs. 872 e 873.

De facto, será exigível que as funções desempenhadas, inseridas nas áreas de tesouraria ou cobrança, se reconduzam ao pagamento de despesas e ao recebimento de receitas públicas, estando associadas a riscos e responsabilidade efetiva, também em função dos montantes envolvidos.

Ora, na situação trazida ao conhecimento deste órgão do Estado entendo, todavia, que a equidade desejada pelo legislador não se verifica nas situações resultantes da aplicação da Circular n.º 63/2002, da Direção Regional da Organização e Administração Pública, atenta a desproporcionalidade resultante da aplicação do critério de atribuição do referido abono, naquela previsto.

Na verdade, considerar-se como mínimo, a partir do qual será atribuído o abono em destaque, o montante anual de 24 939,89 euros, desconsidera, tornando irrelevante, o risco manifestamente existente no exercício de funções nas quais esteja em causa o manuseamento ou guarda de valores, numerário, títulos ou documentos, abaixo daquele, montante esse que, sendo manifestamente elevado, suscita fundada censura, porquanto atentatório dos mais elementares princípios a observar na relação de emprego público.

Tal assim acontecerá dado que, importa não esquecer, trata-se de remunerar, em termos devidos, o trabalho prestado por quem, por força da natureza das funções desempenhadas, impostas por razões de interesse público, tem risco acrescido e responsabilidade agravada no seu desempenho.

De facto, atenta a doutrina oportunamente citada, importa tornar presente que «as remunerações são os vencimentos em sentido lato que, em primeira linha, visam o desempenho do cargo ou a compensação de ónus ou despesas dele decorrentes», aqui se enquadrando, naturalmente, o abono para falhas<sup>(229)</sup>.

Como tal, negar-se o pagamento de abono em causa a quem manifestamente lida, «essencialmente, com quantias monetárias (sabido como é que, apesar de todas as cautelas, esses indivíduos estão sujeitos permanentemente a perder dinheiro nos numerosos pagamentos a recebimentos em que intervêm)», será desrespeitar o direito à retribuição que aos mesmos assiste.

Direito esse o qual assenta no pressuposto, infosismável, de que a retribuição deve ser calculada «segundo a quantidade, natureza e qualidade do trabalho», pretendendo-se, assim, «remunerar o trabalhador pelas específicas condições» em que aquele é prestado ou «pelas particularidades que envolvem a sua execução»<sup>(230)</sup>.

Será esta, de resto, a lógica subjacente ao pagamento de suplementos remuneratórios, nos quais se enquadra o abono em destaque, uma vez que os mesmos serão devidos em

---

(229) V. ALFAIA, João, *Conceitos fundamentais do regime jurídico do funcionalismo público*, 2.º vol., Livraria Almedina, 1988, pgs. 763 e 764.

(230) V. MOURA, Paulo Veiga e ARRIMAR, Cátia, *Comentários à lei geral do trabalho em funções públicas*, 1.º vol., 2.ª edição, Coimbra Editora, 2014, p. 480.

função das particularidades funcionais de um posto de trabalho em face dos demais<sup>(231)</sup>, o que se reconduz, no caso concreto, ao processamento da liquidação de taxas moderadoras.

Assim sendo, foi chamada a atenção para a imperiosa necessidade de, à luz do espírito subjacente às soluções legais acolhidas, e por força da aplicação de um juízo de equidade que não pode, nem deve, ser afastado em matéria particularmente sensível como aquela em análise, vir a ser revista a posição adotada neste domínio, fixando-se, em termos gerais, critério razoável para a atribuição do abono reclamado, consubstanciado na determinação de montante anual substancialmente inferior ao atualmente consagrado.

Mais se chamou a atenção para a pertinência de, em sintonia com a revisão sugerida, vir a ser objeto de nova análise a situação protagonizada pelos funcionários do Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira, E.P.E.R. afetos à área da cobrança de taxas moderadoras, independentemente da natureza do vínculo por aqueles estabelecido.



**Proc. Q-1429/15**

**Entidade visada:** Instituto da Segurança Social dos Açores, I.P.R.A.

**Data:** 2015/03/13

**Assunto:** Trabalho independente. Isenção. Efeitos

**Sequência:** Sem objeções

Estava em causa o tratamento dispensado, pelos serviços competentes do Instituto da Segurança Social dos Açores, I.P.R.A., a pedido de isenção do pagamento de contribuições, enquanto trabalhador independente, em virtude da sua prévia qualidade de pensionista.

Consultado, sobre esta matéria, o instituto público regional, veio a ser esclarecido que o atraso na resposta, concretamente contestado pelo queixoso, encontrava fundamento em extravio de documentação internamente produzida a este respeito, em termos que, reconhecidos, não se afiguraram passíveis de censura.

Todavia, face ao teor da posição adotada a respeito da situação contributiva protagonizada pelo Senhor ..., designadamente no que à produção dos efeitos da isenção àquele reconhecida diz respeito, importa dar conta do entendimento perfilhado por este órgão do Estado.

De facto, não obstante o n.º 3 do artigo 60.º do Decreto Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro, determinar que, no caso dos pensionistas, a isenção produzirá efeitos a partir da data da atribuição da pensão, entende o Instituto da Segurança Social dos Açores, I.P.R.A. que, no caso concreto, apenas a partir da data do deferimento do pedido

---

(231) V. os mesmos autores, na obra citada, pg. 480-481.

subscrito pelo beneficiário é que será possível assegurar a exequibilidade do direito em causa.

Analisada a disposição legal em destaque, da mesma resulta, desde logo do ponto de vista literal, que ainda que o requerimento, previsto na parte final do n.º 2 do artigo 157.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, venha a ser apresentado em data posterior à aposentação, os efeitos da isenção concedida retroagem à data da atribuição desta última.

Invocando argumentação oportunamente aduzida por este órgão do Estado<sup>(232)</sup>, a propósito do regime de isenção em apreço, importa não esquecer que o espírito que presidiu à criação do artigo 157.º do diploma legal em análise é o de que o trabalhador independente não deve ser obrigado a pagar contribuições em virtude da atividade por si exercida enquanto tal, quando já reúne condições para beneficiar da isenção contributiva.

Na verdade, decorre objetivamente da letra do mesmo preceito legal que os cidadãos que se encontram nas situações elencadas nas diversas alíneas que integram o seu n.º 1, «estão isentos da obrigação de contribuir».

Veio assim o legislador reconhecer o direito à isenção a quem preencha as condições definidas naquela disposição legal, por entender que as pessoas pela mesma abrangidas já têm garantida a sua proteção social de forma completa, «ou ela poderá já não justificar-se dada a sua condição de pensionista, não sendo de lhes impor, por isso, o que contra a sua vontade, resultaria numa sobreproteção»<sup>(233)</sup> Mais diz o mesmo preceito, desta feita no seu n.º 2, que «o reconhecimento da isenção (...) é officioso sempre que as condições que a determinam sejam do conhecimento directo da instituição de segurança social competente, dependendo da apresentação de requerimento do interessado nos demais casos».

Ora, estabeleceu o legislador que o direito à isenção opera por reconhecimento, pretendendo com o recurso a tal via afirmar que não se trata da criação *ex novo* de um direito, officiosamente levada a cabo em umas circunstâncias, ou mediante requerimento do interessado, noutras, mas sim da aceitação da sua existência na esfera jurídica daquele, através da mera confirmação de que o mesmo se enquadra em uma das categorias elencadas nas alíneas que compõem o n.º 1 do artigo 157.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social.

Aliás, nesse sentido vai a tomada de posição reiteradamente adotada por este órgão do Estado<sup>(234)</sup> perante os sucessivos Governos, tendo em vista a introdução de alterações aos n.ºs 1 e 2 do artigo 60.º do Decreto Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro, por forma

---

(232) Ofício subscrito por Sua Excelência o Provedor de Justiça, dirigido a S. Exa. o Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social, disponível para consulta em [http://www.provedor-jus.pt/archive/doc/OficioProvedor\\_SESSS\\_TrabalhadoresIndependentes.pdf](http://www.provedor-jus.pt/archive/doc/OficioProvedor_SESSS_TrabalhadoresIndependentes.pdf).

(233) *Idem*

(234) Veja-se, mais recentemente, a posição adotada junto do atual Governo, disponível para consulta em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=32&idi=16548>.

a que passe a ficar legalmente consagrada regra idêntica à já constante do seu n.º 3, ou seja, que os efeitos associados à isenção de contribuir retroajam à data da ocorrência dos factos.

Por outro lado importa não esquecer que, se o pensionista pode requerer o reconhecimento do direito à isenção a todo o tempo (sem prazo), não pode, nem deve vir a ser adotada orientação à luz da qual, na prática, se venha a sujeitar o mesmo a uma penalização, fundada no facto de o ter requerido tardiamente face à data da verificação da aposentação/início da atividade como trabalhador independente.

Tanto mais que, no caso concreto, e embora com as limitações decorrentes da inexistência de suporte material que sustente a posição adotada pelo interessado, o mesmo terá diligenciado, ainda que informalmente, junto dos serviços desse instituto público regional, pretendendo beneficiar da isenção em apreço. Intenção essa a qual, ainda contextualizada pelos constrangimentos acima assinalados, não veio a ser concretizada, porquanto àquele terá sido prestada informação errada.

Assim sendo, atendendo a tudo o exposto, chamou-se a especial atenção daquele instituto tanto no caso concreto, como em situações pendentes e futuras que venham a ocorrer, para a imperiosa necessidade de vir a ser dado integral cumprimento ao disposto no n.º 3 do artigo 60.º do Decreto Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro, independentemente da data da apresentação do requerimento subscrito pelo beneficiário, ao abrigo do artigo 157.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, na redação a este atualmente dada.



**Proc. Q-2951/14**

**Entidade visada:** Câmara Municipal da Madalena

**Data:** 2014/05/06

**Assunto:** Paisagem protegida de interesse regional da cultura da vinha da ilha do Pico. Plano de Ordenamento da Orla Costeira (POOC). Empreendimento turístico

**Sequência:** Sem objeções

Vinha solicitada a intervenção deste órgão do Estado junto da Câmara Municipal da Madalena, visando a apreciação da legalidade de obras de construção de empreendimento turístico.

Aduzia-se na queixa que os trabalhos em causa ocupavam espaço do domínio público, designadamente quanto à efetivação de fossas na sobredita área, inviabilizando o acesso de pessoas com deficiência motora à piscina pública.

No seguimento de diligências instrutórias desencadeadas por este órgão do Estado, concluiu-se que a obra em questão consta do processo de licenciamento n.º 031/2012,

instruído pela autarquia da Madalena, tendo, no decorrer do mesmo, sido emitidos pareceres favoráveis por parte da Autoridade Concelhia de Saúde, do Parque Natural da ilha do Pico, da Direção Regional dos Assuntos do Mar (DRAM)<sup>(235)</sup> <sup>(236)</sup> e da EDA – Eletricidade dos Açores, este último, entregue pelo promotor juntamente com os competentes projetos de especialidades.

Aferiu-se ainda, em sede de emissão de informação prévia, que a Direção Regional do Ambiente – Paisagem Protegida de Interesse Regional da Cultura da Vinha da Ilha do Pico, pronunciou-se favoravelmente, sugerindo apenas que a base conceptual do projeto deveria privilegiar a relação com a Cultura da Vinha da Ilha do Pico.

De acordo com elementos recolhidos junto da edilidade, confirmou-se que a obra em apreço ocupa uma parcela do espaço público municipal, em face da execução de fossas sépticas e de esplanadas.

Refira-se que, nos termos do disposto no n.º 2 e no n.º 8 do artigo 14.º do Regulamento e Tabela de Taxas e Licenças não Urbanísticas<sup>(237)</sup>, é prevista a liquidação de taxas pela ocupação da via pública no concernente à realização de depósitos subterrâneos, com exceção dos destinados a bombas abastecedoras, por metro cúbico ou fração e por ano (€16,88/m<sup>3</sup> – €5,05) e à instalação de tubos, condutas, cabos condutores e semelhantes por metro linear ou fração e por ano (€0,34/m – €5,05). Também o n.º 1 do artigo 14.º prevê a cobrança de taxa devida por instalações provisórias por motivo de festejos ou para exercícios de comércio ou indústria, por metro quadrado ou fração, por mês (€16,21/m<sup>2</sup> - €5,05). As taxas em causa encontram enquadramento legal no artigo 3.º e na alínea c) do n.º 1 do artigo 6.º do Regime geral das taxas das autarquias locais<sup>(238)</sup>.

Atento o acima exposto, terá sido celebrado, entre o promotor da obra e a Câmara Municipal da Madalena, um protocolo de concessão do uso privativo do domínio público em questão<sup>(239)</sup>, para efeitos de fruição da parcela ali integrada.

---

(235) Por parte da sobredita entidade referiu-se que a pretensão do promotor era viável, em cumprimento do regime definido no n.º 7 do artigo 11.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, com as alterações que lhe sucederam (estabelece a titularidade dos recursos hídricos), ali se estatuiu que: «*Nas regiões autónomas, se a margem atingir uma estrada regional ou municipal existente, a sua largura só se estende até essa via.*»

(236) Constatou-se ainda que, em face da ocupação de domínio público marítimo, a DRAM solicitou parecer à Capitania do Porto da Horta, que informou nada ter a obstar à implementação do projeto nos moldes apresentados.

(237) Vd. o Regulamento n.º 1/2006, de 31 de janeiro *in* <https://www.cm-madalena.pt/>.

(238) Aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro.

(239) Para uma distinção entre os conceitos de concessão do uso privativo do domínio público e concessão de exploração do domínio público, cf. FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, com a colaboração de Lino Torgal, Vol. II, 5.ª reimpressão da edição de 2001, Almedina, 2006, págs. 542 a 545.

Importa notar que compete à câmara municipal administrar o domínio público municipal, nos termos da alínea qq), do n.º 1 do artigo 33.º do anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro<sup>(240)</sup>.

Paralelamente, o Regime Jurídico do Património Imobiliário Público<sup>(241)</sup> prevê que os particulares possam adquirir, através de ato ou contrato administrativos, direitos de uso privativo do domínio público por licença ou concessão, mediante o pagamento de taxas (cf. os artigos 27.º e ss.).

Estando em causa o licenciamento administrativo de uma obra de ampliação de estabelecimento de restauração e bebidas, a autarquia da Madalena assume-se como órgão que titula o carácter principal do respetivo procedimento, nos termos do disposto nos artigos 4.º e 5.º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação – RJUE (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro).

O dever de decisão que incumbe às autarquias está condicionado à consulta a entidades exteriores sempre que tal resulte da lei, afigurando-se, em tais casos, vinculativo o parecer emitido em sede de consulta (cf. os n.ºs 1, 5 e 7 do artigo 13.º do RJUE).

Tratando-se de um verdadeiro ato administrativo, suscetível de produzir efeitos no âmbito das relações externas entre dois órgãos administrativos de pessoas coletivas e os particulares afetados, os pareceres vinculativos podem considerar-se como uma estatuição autoritária relativa a um caso concreto, consubstanciando um ato prejudicial do procedimento, cuja força jurídica é mais intensa do que a dum mero ato pressuposto, visto ter influência sobre os termos em que é exercido o poder decisório final<sup>(242)</sup>.

Se alguma doutrina admite sem hesitações a recorribilidade destes pareceres<sup>(243)</sup>, para além do regime fixado pelas alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 55.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, a jurisprudência não tem sido unânime, embora se incline, ultimamente, para admitir a impugnabilidade contenciosa dos pareceres vinculativos, possibilitando a impugnação direta de pareceres desfavoráveis e lesivos ao particular<sup>(244)</sup>. Paralelamente, a Lei n.º 60/2007, de 31 de dezembro, veio aprovar o regime de responsabilidade extracontratual do Estado e demais entidades públicas por danos decorrentes do

---

(240) Regime Jurídico das Autarquias Locais das Entidades Intermunicipais e do Associativismo Autárquico.

(241) Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto.

(242) Cf., neste sentido, o Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 10 de novembro de 2011, in <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/0bdf2fc111653d84802579480047ecc6?OpenDocument> (acesso em 17 de maio de 2016).

(243) SILVA, Vasco P., *Em busca do acto administrativo perdido*, Lisboa, 1998, pág. 704 e 705 e GONÇALVES, Pedro, «Apontamento sobre a função e a natureza dos pareceres vinculantes», *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 0, 1996, págs. 3-12.

(244) Vd. o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 19 de outubro de 2004, in <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbb22e1bb1e680256f8e003ea931/32534800b77ffb8280256f40004c241c?OpenDocument&ExpandSection=1> (acesso em 17 de maio de 2016).

exercício da função administrativa, envolvendo a atribuição de créditos indemnizatórios por danos provocados na esfera jurídica dos particulares.

Aferiu-se, finalmente, em outro contexto, que a fossa séptica erigida é estanque, sem ocorrência de infiltrações para o solo circundante, contrariamente ao que vem sendo prática relativamente a construções do género em zona balnear.

De acordo com o transmitido, a obra em questão não inviabiliza o acesso à piscina de pessoas portadoras de deficiência, atendendo à utilização de rampa adstrita à passagem de máquinas de limpeza do sobredito espaço. Não obstante, reconhecendo que aquela serventia incumprir com os requisitos fixados pelo Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de agosto<sup>(245)</sup>, informou a edilidade da Madalena que se encontra em fase de estudo a requalificação de toda a zona balnear da Barca, tendo em vista a criação de uma área de circulação exclusivamente pedonal, o aperfeiçoamento do acesso ao pontão do Cais Velho e a integração urbanística do Poço da Maré e da Ermida.

Também não foi confirmada a construção, com carácter definitivo, de plataforma em domínio público municipal.

Reconhecendo, contudo, terem resultado dúvidas no processo de concessão do uso privativo da parcela de domínio público identificada na queixa, foi dirigida uma chamada de atenção ao Presidente da Câmara Municipal da Madalena.

De facto, atendendo ao enquadramento típico da concessão efetuada, andou bem a autarquia ao formalizar um contrato com o particular<sup>(246)</sup>, mesmo que o município da Madalena dispusesse, já ao tempo, de normas regulamentares que contemplavam a cobrança de taxas por atos de concessão do uso privativo do domínio público.

Contudo, compete à assembleia municipal autorizar a câmara municipal a celebrar contratos de concessão e fixar as respetivas condições gerais, conforme estabelece a alínea p), do n.º 1 do artigo 25.º do anexo I, à citada Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

Ao assumir, aparentemente, a prerrogativa do sobredito procedimento, sem submeter qualquer proposta tendente à efetivação do acordo à Assembleia Municipal, a Câmara praticou um ato administrativo inválido, ainda que inquinado de vício gerador de mera anulabilidade, correspondente ao vício de incompetência relativa<sup>(247)</sup>.

---

(245) Aprova o regime da acessibilidade aos edifícios e estabelecimentos que recebem público, via pública e edifícios habitacionais.

(246) O contrato em causa deverá assumir a natureza de um contrato administrativo, em consonância com o disposto no n.º 2 do artigo 1.º e no artigo 278.º do Código dos Contratos Públicos (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, com as alterações que lhe sucederam. No mesmo sentido, vd. o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 22 de outubro de 1996, em <http://www.dgsi.pt>.

(247) Sobre o conceito, vd. o acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 20 de abril de 2006, em <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/0/fa50b161474fe1f28025718d00434e8a?OpenDocument> (acesso em 31 de maio de 2017). O regime da anulabilidade encontra-se previsto no artigo 163.º do Código do Procedimento Administrativo.

A competência é conceptualizada como um conjunto de poderes funcionais que a lei confere a um órgão para a prossecução das atribuições da pessoa coletiva pública que integra, assumindo-se como a pedra basilar e de vanguarda do princípio geral da legalidade administrativa. Em consequência, a competência só pode ser definida por lei ou regulamento, sendo imodificável, irrenunciável e inalienável, sem prejuízo do disposto quanto à delegação de poderes (cf. artigo 36.º do Código do Procedimento Administrativo).

Nestes termos, a incompetência pode, assim, definir-se como o vício que consiste na prática, por um órgão da Administração, de um ato incluído nas atribuições ou na competência de outro órgão<sup>(248)</sup>.

Posto que já sanado o ato administrativo inválido na ordem jurídica, foi chamada a atenção para assegurar a correção *ab initio* de procedimentos futuros.

## *7.2. Tomadas de posição de não provimento da queixa*

### **Proc. Q-0760/16**

**Entidade visada:** Instituto dos Registos e do Notariado, I.P.

**Data:** 2016/02/12

**Assunto:** Recursos humanos. Direito à saúde. Justificação de faltas

A queixa apresentada contestava a orientação interna vigente no Instituto dos Registos e do Notariado, I.P., assumida a propósito da interpretação a fazer do disposto na alínea i) do n.º 2, assim como no n.º 3 do artigo 134.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na redação a esta atualmente dada), com particular destaque para os efeitos à mesma associados, quando esteja em causa a justificação, ou não, de falta de funcionários a prestar serviço na Região Autónoma dos Açores, designadamente ao pretenderem a realização de consultas médicas e exames complementares de diagnóstico em território continental.

Analisada a situação relatada, tanto à luz da legislação em vigor nesta matéria, como dos esclarecimentos prestados pelo instituto público visado, foram prestados os devidos esclarecimentos.

Assim, são consideradas faltas justificadas «as motivadas pela necessidade de tratamento ambulatorio, realização de consultas médicas e exames complementares de diagnóstico, que não possam efetuar-se fora do período normal de trabalho e só pelo tempo estritamente necessário» (v. a alínea i) do n.º 2 do artigo 134.º do diploma legal acima indicado).

---

(248) Cf. o acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 14 de julho de 2014, em <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/22faa4a7f213f4d480257d1700326974?OpenDocument> (acesso em 31 de maio de 2017).

Determina, por sua vez, o n.º 3 do mesmo preceito legal que tal justificação é extensiva «à assistência ao cônjuge ou equiparado, ascendentes, descendentes, adotando, adotados e enteados, menores ou deficientes, quando comprovadamente o trabalhador seja a pessoa mais adequada para o fazer».

Consultado, o Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. veio a ser informado que, tendo em vista a clarificação do sentido e alcance das disposições legais em apreço, terá sido efetivamente proferido o despacho contestado, nos termos do qual «o espírito da norma é permitir (...) a ausência pontual e em períodos determinados ao serviço, ficando afastada — salvo situações absolutamente excepcionais que deverão ser devidamente fundamentadas / comprovadas —, a possibilidade do trabalhador se ausentar durante a totalidade do período de trabalho diário».

Nesse sentido, veio a referida decisão estabelecer que, sempre que possível, a marcação de consulta, exames e tratamentos deverá ser feita para momentos fora do período normal de trabalho, em moldes que, atenta a redação dos preceitos em destaque, não se mostram contrários ao espírito que presidiu à sua criação.

Tal assim acontecerá na medida em que da sua interpretação decorre a necessidade de, à partida, os tratamentos ambulatoriais, a realização de consultas médicas e exames complementares de diagnóstico serem efetuados, «fora do período normal de trabalho».

Ainda assim, e caso tal não seja em absoluto possível, veio o legislador admitir, na ponderação de todos os interesses em presença, a justificação das faltas ditadas por tal necessidade, embora fixando sempre, como medida para a sua verificação, que as mesmas se deem pelo «tempo estritamente necessário».

Como tal, e ainda de acordo com a informação disponibilizada «não sendo viável tal agendamento, devem os trabalhadores providenciar pelas referidas marcações nas franjas do horário de trabalho (princípio do período da manhã ou no fim do período da tarde), de modo a causar o menor prejuízo ao funcionamento do serviço».

De igual modo, as faltas «em dias completos só serão justificadas em casos excepcionais, devidamente fundamentados e comprovados», assegurando-se, por esta via, e em termos que importa realçar, a possibilidade de ausências prolongadas.

De facto, embora a título excecional, mas em consonância, de resto, com a redação da norma invocada («pelo tempo estritamente necessário»), admite o instituto público visado a possibilidade de as ausências em apreço poderem reportar-se a todo o período diário de trabalho.

Tal assim acontecerá, natural e logicamente, desde que as mesmas sejam objeto da devida fundamentação por parte do trabalhador e concomitante apresentação de provas da sua absoluta necessidade, em moldes que, como se afirmou, não se mostram, por isso, contrários à lei invocada.

Mais contestam V. Exas. a não justificação de faltas ao trabalho, enquadradas pelo disposto naquela, quando o trabalhador «opte por se submeter a consultas médicas ou

realização de exames no continente, onde se sabe haver prestadores mais diferenciados, designadamente por na região autónoma não haver, ou haver muitos poucos, médicos e/ou clínicas com contrato com a ADSE».

Sendo certo que, nos termos constitucionalmente consagrados, a todos assiste o «direito à protecção da saúde»<sup>(249)</sup>, não menos certo será afirmar que o mesmo se realiza «através de um serviço nacional de saúde universal e geral e, tendo em conta as condições económicas e sociais dos cidadãos, tendencialmente gratuito»<sup>(250)</sup>.

Nessa medida, e tendo presente a obrigação constitucional que impende sobre o Estado de «garantir uma racional e eficiente cobertura de todo o país em recursos humanos e unidades de saúde»<sup>(251)</sup>, apenas nas situações em que não se encontre resposta pública às necessidades dos trabalhadores, fará sentido que se procure outra oferta ao abrigo do regime legal invocado (nada obstando, naturalmente, que os trabalhadores em funções públicas procurem oferta suplementar de cuidados de saúde, por sua iniciativa, fora daquele).

De facto, atento o quadro constitucional e legal atrás traçado aos trabalhadores pelo mesmo abrangidos assistirá, nas condições naquele definidas, o direito de aceder aos cuidados de saúde disponibilizados no quadro do serviço regional de saúde e, no que naquele não encontrarem oferta, no serviço nacional de saúde, através do acesso aos médicos e unidades de saúde existentes no continente.

Aliás, nesse sentido, mais veio a ser informado que é entendimento perfilhado pelo Instituto dos Registos e do Notariado, I.P., que, tendo em vista a aplicação do preceituado na alínea i) do n.º 2 do artigo 134.º do diploma legal em apreço, «o trabalhador deve esgotar todas as possibilidades de escolha, na ilha onde reside ou na Região Autónoma dos Açores, de médicos e de unidades de saúde existentes nos locais próximos do lugar onde exerce funções para a realização de consultas e de exames complementares de diagnóstico».

Mais importa fazer notar, no sentido defendido por este órgão do Estado, e que encontra respaldo em alguma jurisprudência que tem vindo a pronunciar-se sobre o assunto, que «no caso de o trabalhador comprovar a necessidade de se deslocar ao Continente ou a outra Ilha, seja por referenciação ou encaminhamento por serviço regional de saúde, ou porque a especialidade ou tratamento não estão disponíveis na Região Autónoma dos Açores», o Instituto dos Registo e do Notariado, I.P. considera justificada a ausência do serviço na totalidade do dia de trabalho.

Posição essa que não se afigura merecedora de censura porquanto, dando resposta às exigências constitucionais e legais as observar neste domínio, acolhe solução estribada em critérios de razoabilidade, tendentes a assegurar o necessário equilíbrio entre os direitos dos trabalhadores em funções públicas e o interesse público que o seu exercício visa

---

(249) V. o n.º 1 do artigo 64.º da Constituição da República Portuguesa.

(250) V. a alínea a) do n.º 2 do mesmo preceito constitucional.

(251) V. a alínea b) do n.º 3 do artigo 64.º da Constituição da República Portuguesa.

prosseguir, desde logo no que se reporta ao regular funcionamento dos serviços onde os mesmos estão integrados.



**Proc. Q-2993/16**

**Entidade visada:** Comando Aéreo dos Açores

**Data:** 2016/06/13

**Assunto:** Recursos humanos. Procedimento concursal. Nacionalidade

Estava em causa a não-aceitação, pela Secção de Recrutamento do Pessoal Civil do Comando da Zona Aérea dos Açores, de candidatura *subscrit* tendo em vista o preenchimento de vaga de técnico especialista de eletrónica, fundada no facto de não ter a nacionalidade portuguesa.

Analisada a situação relatada, à luz dos esclarecimentos prestados pela Força Aérea Portuguesa - Comando da Zona Aérea dos Açores, transmitiram-se as devidas conclusões.

Assim, de acordo com o previsto no n.º 1 do artigo 7.º do Acordo Laboral que constitui parte integrante do Acordo de Cooperação e Defesa celebrado entre a República Portuguesa e os Estados Unidos da América, «compete ao Comandante da Base Aérea n.º 4, através da Secção de Recrutamento de Pessoal Civil (SRPC) convocar os nacionais portugueses candidatos a emprego nas USFORAZORES».

Tal vem na senda, de resto, do previsto no n.º 2 do artigo IV do referido instrumento de direto internacional, à luz do qual «os termos da contratação de cidadãos portugueses pelas Forças dos Estados Unidos da América estacionadas na Região Autónoma dos Açores são regulados» por acordo.

Ora, no tocante a esta matéria importa antes de mais ter presente que se está perante acordo bilateral<sup>(252)</sup>, livremente celebrado entre Portugal e os Estados Unidos da América, à luz das regras de Direito Internacional Convencional vigentes, no âmbito do qual se pretende regular as relações estabelecidas entre aqueles dois Estados, com particular destaque para a utilização de instalações em território do arquipélago dos Açores.

De facto, como decorre do estatuído no n.º 1 do artigo IV do documento em análise, «sem prejuízo da plena soberania sobre o seu território, mar territorial e espaço aéreo, Portugal concede aos Estados Unidos da América, nos termos do Acordo Técnico das Lajes, que é parte integrante do presente Acordo, a autorização para a utilização e manutenção das instalações necessárias à condução de operações militares, bem como para o trânsito de aviões militares dos Estados Unidos da América pela Base das Lajes».

---

(252) V. o n.º 2 do artigo 8.º da Constituição da República Portuguesa.

Entre outras contrapartidas económicas e sociais previstas no acordo celebrado, estará a cláusula contestada, de cuja aplicação decorre que o pessoal civil (que não tenha a nacionalidade norte-americana) a trabalhar nas denominadas «USFORAZORES» terá a nacionalidade portuguesa.

No que à conformidade da mesma com a Constituição da República Portuguesa diz respeito, importa considerar, por sua vez, que o princípio da equiparação de direitos e deveres entre cidadãos estrangeiros e apátridas e cidadãos portugueses não pressupõe uma igualdade absoluta, nos moldes na prática reclamados.

No sentido do que se afirma atente-se na existência de exceções ao princípio geral constitucionalmente consagrado, desde logo em função da nacionalidade, como resulta do enunciado do n.º 3 do artigo 15.º da Lei Fundamental, ao estabelecer um regime privilegiado aplicável aos cidadãos de países de língua portuguesa.

Tal acontece, entre outros casos, e no que à situação dos cidadãos brasileiros diz respeito, por força do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta celebrado em Porto Seguro, em 22 de abril de 2000, entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil.

De facto, não obstante a subordinação da problemática em apreço ao princípio da igualdade positivado no artigo 13.º da Lei Fundamental, a igualdade constitucionalmente consagrada não pode, nem deve, assumir a natureza absoluta defendida, dado que o «princípio da igualdade reclama não que todos sejam tratados, em quaisquer circunstâncias, por forma idêntica, mas sim que recebam tratamento semelhante os que se acham em condições semelhantes»<sup>(253)</sup>.

Em bom rigor e tendo presente, uma vez mais, a jurisprudência do Tribunal Constitucional, importa sublinhar o facto de tal princípio poder «exigir desigualdades de tratamento sempre que haja elementos diferenciadores que, pela sua razoabilidade objectiva, postulam uma correspondente diferenciação normativa, não funcionando nesses casos essa diferenciação como um factor discriminativo, mas antes como uma garantia daquele princípio»<sup>(254)</sup>.

Sendo certo que o axioma em destaque proclama a proibição de discriminações, tal «não significa uma exigência de igualdade absoluta em todas as situações, nem proíbe diferenciações de tratamento»<sup>(255)</sup>, como atrás já se teve oportunidade de enunciar, em moldes que encontram ampliação em diversas tomadas de posição por parte daquele órgão jurisdicional.

---

(253) Neste sentido veja-se o Acórdão do Tribunal Constitucional - ACTC00001994 - Acórdão: 89-371-1, proferido no âmbito do Processo: 88-0203, disponível para consulta em: <http://www.dgsi.pt/atco1.nsf/904714e45043f49b-802565fa004a5fd7/f472d7b5a657f01d8025682d00648861?OpenDocument>

(254) V. o mesmo Acórdão.

(255) Neste sentido, CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, pg.340.

Em bom rigor, o que se exige com a invocação de tal princípio «é que as medidas de diferenciação sejam materialmente fundadas sob o ponto de vista da segurança jurídica, da proporcionalidade, da justiça e da solidariedade e não se baseiem em qualquer motivo constitucionalmente impróprio»<sup>(256)</sup>.

Assim, o que se encontra constitucionalmente proibido serão «as discriminações arbitrárias, irrazoáveis, ou seja, as distinções de tratamento que não tenham justificação e fundamento material bastante»<sup>(257)</sup>.

Na verdade, determina o referido comando constitucional que o princípio da igualdade seja visto sob a perspectiva de uma igualdade material, em detrimento de um juízo de igualdade formalmente traçado<sup>(258)</sup>.

Por esta razão semelhante «princípio não impede que, tendo em conta a liberdade de conformação do legislador, se possam (se devam) estabelecer diferenciações de tratamento razoável, racional e objectivamente fundadas», desde que aquelas encontrem respaldo em um «fundamento racional suficiente que neutralize o arbítrio e afaste a discriminação infundada»<sup>(259)</sup>.

Ora, à luz dos ditames constitucionais acima enunciados, julgo que a norma contestada não contraria o sentido volitivo do artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa, porquanto a diferenciação de tratamento naquela positivada pretende espelhar realidade materialmente distinta, naquilo que considero ser fundamento racional bastante para o efeito.

Fundamento esse o qual, no caso concreto, encontra justificação na filosofia que presidiu à celebração do acordo em destaque, com os objetivos que o mesmo pretendeu alcançar por parte do Estado português, designadamente a garantia de acesso a emprego pelos cidadãos portugueses, enquanto contrapartida pela cedência da utilização da base aérea localizada nas Lajes e, conseqüentemente, catalisador de um desenvolvimento económico e social sustentado da região onde a mesma se situa.



---

(256) *Idem*

(257) *Idem*, pg. 341.

(258) Cfr. MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. IV, pgs. 226-227; CANOTILHO, Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 3.ª edição, pg. 400.

(259) Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 486/03, proferido no âmbito do processo n.º 182/2000.

**Proc. Q-2859/16 e Q-2892/16**

**Entidade visada:** Escola Básica e Secundária Tomás de Borba

**Data:** 2016/06/09

**Assunto:** Educação. Ensino secundário. Alunos. Avaliação

Era solicitada a intervenção do Provedor de Justiça, face à discordância quanto aos critérios de avaliação de alunos do ensino secundário. Tendo presentes os critérios de avaliação fixados para o ano letivo de..., vinha veiculado o entendimento de que se repete «uma avaliação do que já foi avaliado. No 2.º período, conta para a nota do 1.º período referente a avaliações deste e que deu origem a uma avaliação autónoma. No 3.º período contam novamente as avaliações do 1.º período e do 2.º período. Ou seja sobre factos já avaliados vem-se a repetir a avaliação.»

Em face disso, suscitava-se perante este órgão do Estado a necessidade da alteração daqueles critérios, a fim de que se fixe o critério de que «cada período vale por si.»

Em face da pretensão, recordou-se que as regras vigentes quanto à avaliação no ensino secundário resultam do disposto, designadamente, no Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho<sup>(260)</sup>, e nas Portarias n.º 243/2012, de 10 de agosto<sup>(261)</sup>, para os cursos científico-humanísticos, e n.º 550-A/2004, de 21 de maio<sup>(262)</sup>, para os cursos tecnológicos.

Ponderou-se que a tais normas subjaz a ideia de processo educativo; avalia-se o percurso escolar, certificam-se conhecimentos que vão sendo adquiridos, certifica-se o desenvolvimento de capacidades. Especificamente no que respeita à avaliação formativa, ela assume «carácter contínuo e sistemático»; já a avaliação sumativa visa um «juízo global sobre a aprendizagem realizada pelo aluno».

Sem outros desenvolvimentos, há de concluir-se que as aquisições educativas realizadas não são estanques, já que supõem um processo evolutivo e de consolidação em que as aprendizagens mais recentes não dispensam antes implicam as anteriores (v. artigos 23.º e 24.º e 28.º e segs. do diploma legal citado).

Aliás, quanto à observação de que «um aluno que tenha 12 valores no primeiro período, e 18 valores na soma dos testes no 2.º, nunca poderá ter 18 valores porque contam as notas do 1.º período. Já está em condições melhores o aluno que tenha 18 no 1.º

---

(260) Estabelece os princípios orientadores da organização e da gestão dos currículos, da avaliação dos conhecimentos e capacidades a adquirir e a desenvolver pelos alunos dos ensinos básico e secundário. Alterado pelos Decretos-Leis n.º 91/2013, de 10 de julho, n.º 176/2014, de 12 de dezembro e n.º 17/2016, de 4 de abril.

(261) Define o regime de organização e funcionamento dos cursos científico-humanísticos de Ciências e Tecnologias, de Ciências Socioeconómicas, de Línguas e Humanidades e de Artes Visuais, ministrados em estabelecimentos de ensino público, particular e cooperativo, e estabelece os princípios e os procedimentos a observar na avaliação e certificação dos alunos. V. Declaração de Retificação n.º 51/2012, de 21 de setembro. Foi alterada pela Portaria n.º 304-B/2015, de 22 de setembro

(262) Aprova o regime de organização, funcionamento e avaliação dos cursos tecnológicos de nível secundário de educação. Alterada pelas Portarias n.º 260/2006, de 14 de março e n.º 207/2008, de 26 de fevereiro.

período e desça no 2.º período para 12. E assim se repete no 3.º período», sempre se dirá que a avaliação não deixará de refletir a evolução registada, obviando de todo o modo a que alunos que mantenham avaliações regulares durante todo o ano letivo se vejam iguados ou ultrapassados por alunos que só em parte do ano atingiram níveis de aproveitamento mais elevados.

Em suma, não se detetou a ilegalidade reclamada no documento sobre avaliação contestado.

## ***8. Região Autónoma da Madeira***

### ***8.1. Tomadas de posição favoráveis aos queixosos***

#### ***a) Sugestões***

**Proc. Q-3773/17**

**Entidade visada:** Universidade da Madeira

**Data:** 2017/11/09

**Assunto:** Jornada contínua

**Sequência:** A entidade visada comprometeu-se a adotar novos mecanismos de decisão em função do caso concreto

Estava em causa a atuação preconizada pela Universidade da Madeira (UMa) relativamente ao procedimento interno adotado em função dos pedidos de atribuição de jornada contínua.

Referia aquela entidade que, na medida em que o universo de trabalhadores não docentes com filhos menores de 12 anos se revelava consideravelmente elevado, o Conselho de Gestão adotara a política de conceder o horário em causa apenas para situações de doença ou outras situações consideradas relevantes, devidamente fundamentadas.

Na sequência de contactos instrutórios promovidos pelo Provedor de Justiça, sugeriu-se que os órgãos diretivos se dignassem rever o enquadramento até aqui preconizado, promovendo a emissão de orientação dirigida aos serviços da Universidade, no sentido de que a concessão de jornada contínua — atentos os interesses em causa e os valores que com este regime se visam tutelar — não devesse ser entendida em moldes restritivos, antes se impondo que na apreciação dos pedidos formulados fosse perfilhada uma análise casuística, devidamente sopesadas as circunstâncias concretas do trabalhador e a repercussão que, em cada caso, a adoção desta modalidade de horário tem no bom funcionamento do serviço.

Após formulação de tal sugestão, a Universidade da Madeira comprometeu-se a seguir as linhas de atuação oportunamente acordadas.



**Proc. Q-2715/16 ; Q-2716/16; Q-2757/16; Q-2835/16; Q-3394/16**

**Entidade visada:** TAP Portugal

**Data:** 2017/09/27

**Assunto:** Subsídio de mobilidade

**Sequência:** As diligências instrutórias permitiram restabelecer a normalização do processamento de subsídio de mobilidade aos cidadãos.

As queixas em tempo dirigidas ao Provedor de Justiça (todas elas reportadas ao ano de 2016) incidiam na existência de anomalias quanto ao processamento do subsídio social de mobilidade, consignado aos residentes da RAM, à luz do regime legal acima elencado.

As situações identificadas por este órgão do Estado, com carácter recorrente, versaram sobretudo, os seguintes pontos, a seguir discriminados:

*a) Indeferimento dos pedidos de processamento do subsídio* por parte dos CTT, na medida em que os comprovativos emitidos pelas companhias aéreas (em regra, a TAP Portugal) não contemplariam o código tarifário constante do bilhete eletrónico. Neste particular, e segundo apurado, as regras de elegibilidade do subsídio aplicadas pelos CTT difeririam de serviço para serviço, sendo que apenas algumas lojas vinham exigindo a apresentação do respetivo código (WRAMTAP);

Reconhecendo a TAP Portugal a importância da discriminação dos elementos que compõem o valor total cobrado pelo bilhete *round-trip* (RT) ou *one-way* (OW), a solução foi encontrada nos bilhetes de transporte (bilhete eletrónico) entregues aos passageiros, já que ali se encontravam integrados todos os detalhes correspondentes aos valores faturados (tarifas ou taxas). Desta forma, a comprovação da elegibilidade para cálculo do subsídio passou a ser conseguida através da obrigação de apresentação e entrega à entidade prestadora do serviço de pagamento de cópia do bilhete de transporte, sendo que, para facilitar essa comprovação, a identificação do número do bilhete consta igualmente do recibo; ainda assim, também o Provedor de Justiça sugeriu nas diligências instrutórias que o recibo emitido pela companhia aérea identificasse a categoria da tarifa contratada;

*b) Constrangimentos relativamente às tarifas consideradas elegíveis para efeitos de processamento do subsídio*, já que apenas seriam de considerar as tarifas económicas sem restrições; para este efeito, e apesar de o Ofício Circulado n.º 5/2015, da Direção Regional do Orçamento e do Tesouro (Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública) proceder à discriminação das classes de tarifas que dão acesso ao subsídio social

de mobilidade, concluiu-se que, em regra, os consumidores desconheciam os termos da tarifa contratualizada à altura da aquisição do respetivo bilhete de transporte, por não se encontrarem definidas e não serem corretamente divulgadas as condições exatas do contrato celebrado, no que concerne à possibilidade de requerer o reembolso;

c) *Indeferimento de pedidos de processamento do subsídio de mobilidade relativamente às viagens «ponto-a-ponto» entre a Região Autónoma Madeira e o continente.* Recorde-se que, de acordo com a Autoridade Nacional de Aviação Civil (ANAC), «As viagens «ponto-a-ponto» entre a Região Autónoma Madeira e o continente são todas elegíveis. As viagens com escala em Lisboa/Porto com destino a Faro são elegíveis desde que estejam incluídas no mesmo contrato de transporte, i.e., «bilhete corrido» sem *stopover* (tempo de escala não superior a 24 horas) e que respeitem a lugares em classe económica com restrições.»<sup>(263)</sup>.

Assim, as viagens com escala em Lisboa/Porto com destino a Faro, devem, em regra, ser elegíveis desde que estejam incluídas no mesmo contrato de transporte, e em função da contratualização realizada pelo passageiro residente na RAM com a companhia de transporte:

Se forem adquiridos bilhetes por percurso, i.e., Madeira-Lisboa, Lisboa-Faro – apenas o segmento «Madeira-Lisboa» será participado pelo Estado;

Se forem adquiridos bilhetes corridos, i.e., Madeira-Faro, via Lisboa, serão participadas pelo Estado os custos associados às viagens entre a Madeira Faro, via Lisboa.

No seguimento das diligências instrutórias realizadas pelo Provedor de Justiça, as companhias aéreas passaram a proceder à discriminação dos valores atinentes a cada um dos percursos, em consonância com os termos do acordo celebrado pelo consumidor final aquando da aquisição do bilhete. Salienta-se ainda que todas as anomalias procedimentais reportadas perante este órgão do Estado foram corrigidas em tempo útil.

A solicitação oportunamente formulada pelo Presidente da Comissão Parlamentar de Economia, Inovação e Obras Particulares, da Assembleia da República, foi ainda solicitado parecer por parte do Provedor de Justiça, relativamente a iniciativas legislativas em curso<sup>(264)</sup> destinadas a alterar o atual regime de atribuição de subsídio social de mobilidade aos cidadãos beneficiários, no âmbito dos serviços aéreos e marítimos entre as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, e entre aquelas e o território continental.

Em sede de pronúncia, o Provedor de Justiça sugeriu:

---

(263) Neste sentido, cf. o ponto 1.1. do citado Ofício Circulado n.º 5/2015.

(264) i) Projeto de Lei n.º 407/XIII/2.ª, apresentado pelo «Bloco de Esquerda» (BE), com o intuito de simplificar e prevenir eventuais fraudes na atribuição do subsídio social de mobilidade a residentes nas regiões autónomas;

ii) Projeto de Lei n.º 412/XIII/2.ª, subscrito pelo «Partido Social Democrata» (PSD), para uniformização dos regimes vigentes na RAM e na RAA;

iii) Proposta de Lei n.º 82/XIII/2.ª, desencadeada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira (ALRAM), visando proceder à primeira alteração ao regime fixado pelo Decreto-Lei n.º 134/2015, de 24 de julho.

a) Que fosse ponderada a adoção de medidas de tratamento mais favorável para passageiros estudantes e beneficiários sujeitos a cuidados de saúde;

b) A criação de uma plataforma eletrónica, em tempo real, partilhada pela Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC) e pela Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), que tivesse por finalidade integrar a totalidade das viagens aéreas disponibilizadas pelas respetivas companhias, em função da época sazonal, para monitorização da estrutura e distribuição tarifárias e respetivas condições de aplicação;

c) A eliminação de um teto máximo para o reembolso da passagem aérea adquirida por cidadãos residentes nas regiões autónomas sujeitos a cuidados de saúde em território continental (sempre em tarifa económica), bem como por estudantes em Portugal Continental e na RAA, com residência fiscal na RAM, e por estudantes com residência fiscal em Portugal Continental ou na RAA que estudem na RAM.



**Proc. Q-3309/14**

**Entidade visada:** Município do Funchal

**Data:** 2017/04/03

**Assunto:** Ruído

**Sequência:** A entidade visada veio a adotar mecanismos de minimização da incomodidade sonora

Vinha contestada a atuação da autarquia do Funchal, suscitando-se conduta omissa relativamente à adoção de providências destinadas a conter o ruído imputado ao funcionamento do sistema de extração de fumos pertencente a estabelecimento comercial sito no concelho.

Atenta a reclamação reiterada por moradores residentes no prédio identificado, aduzindo o seu protesto à laboração do estabelecimento em causa, foram desencadeadas diversas diligências instrutórias, aqui se incluindo a realização de visitas de averiguação ao local, bem como a proposta de adoção de mecanismos de reintegração da legalidade junto da entidade licenciadora, a saber:

a) a notificação do proprietário do estabelecimento, tendo em vista a realização de trabalhos conducentes à minimização do impacte sonoro produzido pelo respetivo sistema de extração e ventilação, após emissão de parecer técnico por parte das entidades competentes em matéria de segurança contra incêndios;

b) a interrupção da laboração do referido sistema durante o período noturno, *maxime*, com efeitos a partir das 23h00;

c) a realização de ensaio de medição acústica para aferição dos níveis de ruído produzidos no exercício da atividade.

O procedimento veio a ser fechado na sequência da adoção das propostas formuladas por este órgão do Estado.

### *b) Chamadas de atenção*

**Proc. Q-6302/15**

**Entidade visada:** Município do Porto Moniz

**Data:** 2017/08/24

**Assunto:** Incomodidade sonora. Ruído de vizinhança

**Sequência:** Sem objeção

Estava em causa a adoção de medidas tendentes a minimizar uma situação de incomodidade sonora produzida por três canídeos alojados na vizinhança da residência do queixoso.

Quanto aos deveres de fiscalização que nesta matéria incumbem às autarquias, estabelece o Regulamento Geral do Ruído (RGR)<sup>(265)</sup> que ruído de vizinhança é «O ruído associado ao uso habitacional e às atividades que lhe são inerentes, produzido diretamente por alguém ou por intermédio de outrem, por coisa à sua guarda ou animal colocado sob a sua responsabilidade, que, pela sua duração, repetição ou intensidade, seja suscetível de afetar a saúde pública ou a tranquilidade da vizinhança» [vd. alínea r) do artigo 3.º].

Ora, quanto a este ruído, determina o mesmo diploma que «As autoridades policiais podem ordenar ao produtor de ruído de vizinhança, produzido entre as 23 e as 7 horas, a adoção das medidas adequadas para fazer cessar imediatamente a incomodidade» (vd. o n.º 1 do artigo 24.º).

Assim, só haverá comportamento suscetível de procedimento contraordenacional se houver não cumprimento da ordem de cessação da incomodidade emitida pela autoridade policial [vd. as alíneas h) e i) do n.º 1 do artigo 28.º].

No seguimento de audição promovida junto da Esquadra da Polícia de Segurança Pública do Porto Moniz, concluiu-se que não só foi oportunamente emitida ordem de cessação da incomodidade em causa, nos termos legais, como também se procedeu ao levantamento de dois autos de notícia, por incumprimento, os quais se encaminharam para a edilidade visada, para efeitos de instrução do procedimento contraordenacional.

Nessa medida, deveria o município do Porto Moniz ter acautelado de forma mais célere a aplicação de instrumentos tendentes à cessação da incomodidade sonora, circunstância

---

(265) Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de janeiro, com as alterações que lhe sucederam.

que apenas se alterou após a realização de reunião de trabalho com o executivo camarário e, logo após (a 4 de abril de 2017), com as diversas partes intervenientes neste processo.

A excessiva dilação ou a omissão do recurso a medidas de polícia e aos meios de fiscalização legalmente previstos conduz a que a autoridade municipal e o interesse público que representa saiam vulnerados perante a inércia dos infratores.

Foi assim formulada chamada de atenção ao município, no sentido de se promover uma maior diligência na gestão dos procedimentos de tutela de incomodidade sonora, assegurando a prossecução célere do interesse público num quadro de respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares.



**Proc. Q-3773/17**

**Entidade visada:** Universidade da Madeira

**Data:** 2017/09/04

**Assunto:** Jornada contínua

**Sequência:** Acatada

No âmbito da queixa apresentada ao Provedor de Justiça, contestava-se a atuação conduzida pela Universidade da Madeira, sindicando o impetrante o ato administrativo substanciado na decisão de indeferimento de pedido de atribuição de horário em regime de jornada contínua, oportunamente formulado junto dos serviços da entidade visada.

Nesta matéria, aos trabalhadores com vínculo de trabalho em funções públicas, aprovado pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho (LTFP), são aplicáveis as disposições legais sobre proteção da parentalidade previstas no Código do Trabalho, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 4.º daquele diploma, sendo que a LTFP contempla, ainda, no artigo 114.º, a possibilidade de prestação de trabalho na modalidade de jornada contínua para trabalhadores/progenitores com filhos até à idade de 12 anos ou, independentemente da idade, com deficiência ou doença crónica.

O entendimento inicialmente perflhado pela Universidade da Madeira parece não ter em conta os fins subjacentes à consagração desta modalidade de horário de trabalho, já que não se poderá ignorar que a concessão de jornada contínua a trabalhadores com filhos até à idade de doze anos não visa conferir-lhes um mero privilégio, antes encontrando o seu fundamento na concretização de direitos e valores constitucionalmente consagrados, em concreto a conciliação da atividade profissional com a vida familiar - corolário do princípio constitucional da proteção à família - cuja promoção constitui uma expressa incumbência do Estado, também ela plasmada na Constituição e na lei ordinária [cf. respetivamente, o n.º 3 do artigo 127.º e a alínea b) do n.º 2 do artigo 212.º do Código do

Trabalho, em conformidade com o previsto nas alíneas d) e g) do n.º 1 do artigo 4.º e artigo 101.º da Lei n.º 35/2014].

Nos termos do disposto no artigo 68.º da Constituição da República Portuguesa, os pais e as mães têm direito à proteção da sociedade e do Estado na realização da sua insubstituível ação em relação aos filhos, nomeadamente quanto à sua educação, com garantia de realização profissional e de participação na vida cívica do país (n.º 1), constituindo a maternidade e a paternidade valores sociais eminentes (cf. n.º 2).

E dispõe a alínea b) do n.º 1 do artigo 59.º da Lei Fundamental que todos os trabalhadores têm direito à organização do trabalho em condições socialmente dignificantes, de forma a facultar a realização pessoal e a permitir a conciliação da atividade profissional com a vida familiar.

No que respeita ao direito à conciliação da atividade profissional com a vida familiar destacam-se três figuras jurídicas, a que os trabalhadores com vínculo de trabalho em funções públicas, e com filhos menores de 12 anos, ou quem, nos termos da lei (alínea d) do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho e artigo 64.º do Código do Trabalho), seja adotante, tutor ou lhe tiver sido deferida a confiança judicial ou administrativa do/a menor, o cônjuge ou pessoa em união de facto com qualquer destes, desde que viva em comunhão de mesa e habitação com o menor, podem recorrer:

- a) a prestação de trabalho em regime de horário flexível;
- b) a prestação de trabalho em regime de tempo parcial, após gozar a licença parental complementar;
- c) a prestação de trabalho em regime de jornada contínua.

Não se mostrando o regime de jornada contínua subsumível aos regimes de horário previstos nos artigos 55.º e 56.º do Código do Trabalho, na medida em que difere do regime de trabalho a tempo parcial, por não implicar redução da retribuição, e se distingue do regime de horário flexível, designadamente pela redução de tempo de trabalho e por considerar tempo de trabalho o intervalo para descanso (cf. o parecer do CITE, n.º 54/CITE/2015, de 28 de janeiro, em:

[http://cite.gov.pt/pt/pareceres/pareceres2015/P54\\_15.pdf](http://cite.gov.pt/pt/pareceres/pareceres2015/P54_15.pdf)), a sua recusa pelo empregador não se encontra legalmente sujeita à emissão de parecer prévio da CITE, nos termos do artigo 57.º do mesmo Código.

A esta luz, competindo ao Estado promover essa conciliação não poderá demitir-se enquanto empregador dessa incumbência, sendo-lhe exigidas especiais responsabilidades neste domínio. Neste contexto, foi dirigida chamada de atenção à entidade visada.



## 8.2. Tomadas de posição de não provimento da queixa

**Proc. Q-0569/17**

**Entidade visada:** Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública

**Data:** 2017/05/22

**Assunto:** Alteração do posicionamento remuneratório

A intervenção do Provedor de Justiça foi solicitada junto da Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública, suscitando o queixoso omissão de medidas destinadas a prover pedido de alteração do posicionamento remuneratório, por si desencadeado ainda em 2013, enquanto técnico superior com a categoria de assessor principal do quadro do IASAÚDE - Instituto de Administração da Saúde e Assuntos Sociais, IP-RAM.

Nos termos da queixa, estariam reunidos os requisitos legalmente exigidos ao tempo da entrada em vigor do regime implementado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 2/2011/M, de 10 de janeiro<sup>(266)</sup>, enquadrando-se a pretensão no n.º 5 do artigo 50.º-A do sobredito diploma, com a redação conferida pelo artigo 4.º do Decreto Legislativo Regional n.º 28/2013/M, de 6 de agosto, que procedeu à primeira alteração ao Decreto Legislativo Regional n.º 42/2012/M, de 31 de dezembro<sup>(267)</sup>.

Dispõe o preceito em causa que, *Excepcionalmente podem ser realizados atos de alteração de posicionamento remuneratório e de progressão desde que os respetivos requisitos se tenham verificado até 31 de dezembro de 2010*, viabilizando-se assim a realização de tais atos para os trabalhadores integrados nesse regime<sup>(268)</sup>.

Em conformidade, no concernente à situação concreta, deveria ser promovida a retificação de lista nominativa de transição para os novos regimes de vínculos, carreiras e remunerações, elaborada em 2009, em cumprimento do artigo 109.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, submetendo-se o processo a parecer da Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública.

O pedido de retificação da lista nominativa de transição prendia-se com a correção de um erro aparentemente ocorrido entre 1998 e 2001, no âmbito dos regimes legais então

---

(266) Aprova o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2011.

(267) Aprova o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2013.

(268) O regime legal então aprovado entroncava na fundamentação assumida pela Direção Regional da Administração Pública e Local-DRAPL (hoje Direção Regional da Administração Pública e Modernização Administrativa - DRAPMA), de resto na esteira do que já então havia sido assumido pela Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), no sentido de serem viabilizados pedidos de alteração de posicionamento desde que os respetivos requisitos estivessem reunidos até 31 de dezembro de 2010. Cf. a Informação n.º 170, de 20 de julho de 2013, em <http://www.drapl.gov-madeira.pt>.

vigentes de direito à promoção e progressão automática dos dirigentes e de transição de carreiras operada pelo Decreto-Lei n.º 404-A/98, de 18 de dezembro<sup>(269)</sup>.

Contudo, as diligências instrutórias desencadeadas por este órgão do Estado, permitiram concluir que não terá existido qualquer erro material no posicionamento remuneratório concernente ao queixoso.

Com efeito, tendo sido nomeado em 16 de setembro de 1986 em cargo dirigente no Laboratório Regional de Engenharia Civil (LREC), exercendo continuamente aquelas funções até 1 de janeiro de 2001, à data da nomeação o exponente detinha um mês e 12 dias na carreira de técnico superior de 1.ª classe, de acordo com o mencionado na informação do Diretor de Serviço Administrativo do LREC.

Em 24 de novembro de 1998, ao abrigo do Estatuto do Pessoal Dirigente nessa altura vigente<sup>(270)</sup>, o impetrante solicitou a criação de um lugar de assessor principal no quadro de pessoal dirigente do LREC.

Através da Portaria Conjunta n.º 109/99, dos então Secretários Regionais do Plano e da Coordenação e do Equipamento Social, de 24 de maio de 1999, é criado o referido lugar a extinguir quando vagar, com efeitos a 2 de maio de 1995, data em que o queixoso fez os módulos de tempo necessário para aceder àquela categoria<sup>(271)</sup>, tendo ficado posicionado no 2.º escalão em 1 de outubro de 1998, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de setembro.

Por outro lado, na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 404-A/1998, de 18 de dezembro, e antes da nomeação na categoria de assessor principal, o LREC elaborou a lista de transição dos respetivos trabalhadores, comprovando-se que, a 1 de janeiro de 1998, o impetrante constava como posicionado na categoria de assessor, índice 600, com referência a 14 de julho de 1995.

No decurso de 1998, verificou-se ainda uma progressão, pelo que, a 31 de dezembro de 1998, o subscritor da queixa titulava o índice 610, com a seguinte observação: *a) cargo dirigente.*

Por via do processo de transição de carreiras operado pelo Decreto-Lei n.º 404-A/98, o queixoso beneficiou do novo enquadramento remuneratório entretanto desenhado, estando colocado, em 1 de janeiro de 1999, no 2.º escalão, índice 770.

Mas é bom notar que, com a nomeação na categoria de assessor principal e consequente mudança reportada a 1995, o requerente já beneficiaria do competente reposicionamento no referido escalão e índice, daquela categoria.

---

(269) Estabelece as regras sobre ingresso, acesso e progressão nas carreiras e categorias de regime geral, bem como as respetivas escalas salariais.

(270) Cf. o n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de setembro, na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 34/93, de 13 de fevereiro.

(271) Conforme atesta o ponto 3 da informação do Diretor de Serviços.

Por outro lado, na sequência da última progressão ocorrida em 1 de outubro de 1998, ocorreu um aumento salarial de 50 pontos, pelo que não pode ser invocado em favor da progressão para o 3.º escalão o tempo de serviço prestado no índice 770 desde a data em apreço.

Não se apresenta, pois, justificada a retificação de lista nominativa de transição, tal como sustentado na queixa, uma vez que apenas no início de outubro de 1998 o peticionante reuniria o tempo necessário para progredir para o escalão 2, índice 770 da categoria de assessor principal, com efeitos produzidos a 1 de outubro 1995, e não a 2 de maio de 1995.

É o que resulta dos elementos disponibilizados a este órgão do Estado, já que, constando, em 1 de janeiro de 1998 como posicionado na categoria de assessor principal, escalão 1, índice 700, com referência a 2 de setembro de 1995 (data em que perfez o módulo de tempo necessário para aceder àquela categoria), o queixoso transitaria para a categoria de assessor principal, referente ao escalão 1, índice 710 da nova escala salarial, apenas perfazendo o módulo de três anos para progressão no escalão 2, a 1 de outubro de 1998.

Por outro lado, o impetrante terá iniciado uma licença sem vencimento a 2 de fevereiro de 2001, a qual se manteve até 14 de outubro de 2008, não chegando a completar o tempo necessário para progredir para o escalão 3 da categoria de assessor principal. Padece, assim, de erro a proposta de transição do LREC, formulada em 1 de janeiro de 1999, para o escalão 3, índice 830, com base na progressão que teria ocorrido a 1 de janeiro do ano anterior, para aquele escalão.

Nos termos expostos, concluiu-se por incorreta a proposta de correção da transição promovida pelo LREC, sendo que, em conformidade, a transição promovida para o novo regime de vínculos, carreiras e remunerações da função pública, operada pela lista nominativa, a coberto do artigo 109.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, posicionando o requerente na colocação virtual da nova carreira de técnico superior, entre a posição 9.ª e 10.ª e nível 42 e 45, apresentou-se correta.

Por se mostrarem cumpridos, no caso concreto, os princípios da legalidade administrativa e da prossecução administrativa do bem comum com respeito pelos direitos dos particulares<sup>(272)</sup>, foi comunicada ao impetrante a improcedência parcial da queixa formulada ao Provedor de Justiça.



---

(272) Cf., por referência expressa aos princípios elencados, o acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 6 de dezembro de 2012, *in* <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/47d7d34279d8746e80257ad00053aea3> (acesso em 10 de abril de 2017).

**Proc. Q-3774/17**

**Entidade visada:** Direção-Geral da Reinserção e dos Serviços Prisionais

**Data:** 2017/07/06

**Assunto:** Subsídio de fixação

Foi solicitada a intervenção do Provedor de Justiça junto da Direção-Geral da Reinserção e dos Serviços Prisionais, contestando-se os termos em que se viria processando o cumprimento do regime ínsito no Decreto Regulamentar n.º 15/88, de 31 de março, diploma que instituiu a atribuição de subsídio de fixação aos funcionários providos em estabelecimentos prisionais nos arquipélagos da Madeira e dos Açores.

Referiam os peticionantes que, durante largo período, tal prestação acessória teria sido efetivamente retribuída a todos os elementos, sem prejuízo da respetiva naturalidade ou zona de residência, passando, nos últimos anos, a ser reconhecida apenas aos guardas prisionais originários do continente.

A estipulação de um acréscimo remuneratório apenas para os Guardas Prisionais provenientes do continente foi estabelecida pelo legislador de forma clara, definindo-se, igualmente, as motivações que conduziram à atribuição de tal incentivo: o isolamento decorrente das circunstâncias particulares da vida insular e as específicas condições económicas das regiões autónomas.

A concorrência destes fatores parecia originar ao tempo «uma notória dificuldade de recrutamento de funcionários» para o desempenho de funções em estabelecimentos prisionais regionais, com carácter estável e duradouro. No entanto, ficam expressamente excluídos da concessão aqueles funcionários que tenham a sua vida pessoal e familiar já radicada nas regiões autónomas, em particular, «na ilha onde esteja sediado o estabelecimento prisional em que exerçam funções».

Não releva o facto de, até setembro do ano 2000, o processamento do referido subsídio se ter efetivado de forma indistinta, alegadamente, por argumentos de justiça relativa, considerando-se que o custo de vida seria igual para todos os guardas prisionais que habitassem nas regiões autónomas.

Por outro lado, não se antevê como a aplicação do Decreto Regulamentar n.º 15/88, de 31 de março, pudesse consubstanciar uma violação do princípio da igualdade, já que este não se traduz na proibição de diferenciações, antes exigindo que as medidas de diferenciação sejam materialmente fundadas, derivando de vetores de necessidade, adequação e proporcionalidade à satisfação do seu objetivo.

Por ocasião de audiência concedida pelo Provedor de Justiça a elementos do Corpo da Guarda Prisional, no âmbito de deslocação à Região Autónoma da Madeira, foram igualmente invocadas novas situações de injustiça relativa e aparente desigualdade, suscitando-se que alguns dos trabalhadores da Direção-Geral vinham mantendo o respetivo subsídio, não obstante a circunstância de haverem entretanto constituído residência na Região.

Justificando-se, assim, a realização de diligência complementar junto da entidade visada, para apuramento do circunstancialismo invocado, foi recebida resposta por parte da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, concluindo-se que coexistem ainda dois regimes distintos em matéria de atribuição de suplementos remuneratórios, atenta a fusão dos serviços provenientes das extintas Direção-Geral dos Serviços Prisionais e Direção-Geral de Reinserção Social.

Nestes termos, e no que respeita aos trabalhadores oriundos da ex-Direção-Geral dos Serviços Prisionais, o pagamento do subsídio de fixação ocorre após o competente despacho autorizador, na sequência do pedido formulado pelo interessado, confirmada que esteja a deslocação.

Para avaliação deste contexto, é utilizado um formulário próprio do qual consta a nova morada e o endereço que o trabalhador detinha à altura de ingresso nos Serviços Prisionais.

Não relevam, assim, alguns casos, comuns no Corpo da Guarda Prisional, de trabalhadores originários das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores que exerçam funções nos estabelecimentos prisionais situados no continente, durante a frequência do curso de formação inicial para ingresso na carreira, e que, posteriormente, sejam colocados, com caráter temporário, nos estabelecimentos prisionais situados nas ilhas onde residiam à data da admissão no serviço.

Importa notar que a disciplina consignada no artigo 27.º e ss. do Regulamento de Distribuição e Transferências do Corpo da Guarda Prisional (despacho do diretor-geral dos Serviços Prisionais de 30 de Dezembro de 1999, *in Diário da República* n.º 67, 2.ª Série, de 20 de março de 2000) permite perceber a temporalidade das referidas colocações, no que especificamente respeita à carreira em apreço, não se encontrando, contudo, definidos os prazos a partir dos quais os trabalhadores são considerados radicados nas respetivas ilhas, após a deslocação.

Também neste contexto, a Lei Orgânica da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (aprovada pelo Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro), no seu artigo 36.º, possibilita a coexistência de diferentes regimes de atribuição de suplementos remuneratórios aos seus trabalhadores, pelo exercício de funções nas unidades orgânicas sediadas nas regiões autónomas.

Assim, no caso da extinta Direção-Geral dos Serviços Prisionais, verificou-se que apenas os funcionários deslocados são abonados do subsídio de fixação, no montante de 15% do respetivo vencimento base.

Relativamente à antiga Direção-Geral de Reinserção Social, concluiu-se que todos os trabalhadores são beneficiários de um subsídio mensal no montante de 15% do vencimento base, nos termos do disposto no artigo 70.º do Decreto-Lei n.º 204-A/2001, de 26 de julho, cuja vigência ainda subsiste por via da aplicação do já referido artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 215/2012.

Face à diferenciação de procedimentos, alguns trabalhadores provenientes da extinta Direção-Geral dos Serviços Prisionais, sem direito a subsídio de fixação, vêm formulando pedidos para que lhes seja aplicado o quadro jurídico previsto para os funcionários oriundos da Direção-Geral da Reinserção Social, sem, contudo, lograrem o deferimento das respetivas pretensões, por inexistência de suporte legal.

Não obstante o circunstancialismo vigente, e de acordo com elementos recolhidos junto da entidade visada, encontrava-se a decorrer processo de revisão dos suplementos remuneratórios, na sequência da entrada em vigor do novo Estatuto do Corpo da Guarda Prisional, tendente a dirimir eventuais situações de injustiça relativa que vêm sendo suscitadas pelos trabalhadores.



**Proc. Q-3380/17**

**Entidade visada:** Câmara Municipal do Funchal

**Data:** 2017/09/01

**Assunto:** Faturação de água consumida em bocas-de-incêndio. Taxa

Foi requerida a intervenção do Provedor de Justiça junto da edilidade do Funchal, contestando-se o procedimento consubstanciado na alegada cobrança de faturação indevida, decorrente do consumo de água instalada nas bocas-de-incêndio de edifício sito no concelho.

Entendiam os queixosos que a efetivação do serviço em causa consubstanciaria um preço, enquadrável à luz do regime aprovado pela Lei n.º 23/96, de 26 de julho, na redação conferida pela Lei n.º 24/2008, de 2 de junho, invocando o prazo prescricional previsto no artigo 10.º do sobredito diploma.

No seguimento de diligências instrutórias efetivadas por este órgão do Estado, concluiu-se que se encontra a pagamento uma dívida no valor de X, acrescida de juros, concernente à cobrança de taxas de bocas-de-incêndio referentes aos anos de 2009 a 2016.

Nos termos do disposto no artigo 61.º do Regulamento dos serviços de abastecimento de água para o concelho do Funchal<sup>(273)</sup>, as bocas de incêndio têm ramal e canalizações interiores próprias e são constituídas e localizadas conforme parecer do Departamento de Águas ou do serviço de incêndios (n.º 1).

---

(273) Disponível através da ligação [http://www.cm-funchal.pt/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=259&view=finish&cid=892&catid=152](http://www.cm-funchal.pt/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=259&view=finish&cid=892&catid=152)

Em conformidade, e de acordo com o n.º 4 do mesmo preceito, o fornecimento de água para as bocas-de-incêndio localizadas em prédios particulares será efetuado mediante a fixação de uma tarifa, a definir anualmente pelo Município.

Esta tarifa encontra-se prevista no n.º 5 do artigo 56.º da Tabela de Taxas, anexa ao respetivo Regulamento<sup>(274)</sup>, sendo liquidada no ano subsequente à prestação do serviço.

Na medida em que inexistem contadores associados às redes de primeira intervenção no combate a incêndios em edifícios, a faturação em causa reporta-se à taxa pela disponibilização do serviço e não ao consumo de água verificado nas bocas-de-incêndio, aplicando-se, pois, o regime consignado na Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro<sup>(275)</sup>, e não o enquadramento previsto para os serviços públicos essenciais<sup>(276)</sup>, quer no que respeita à liquidação, quer no que concerne aos prazos de caducidade e de prescrição.

Relativamente ao suporte financeiro da intervenção naquele setor, vem a Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, enunciar, nos termos da alínea f), do n.º 1, do artigo 6.º, que «*as taxas municipais incidem sobre utilidades prestadas aos particulares ou geradas pela actividade dos municípios, designadamente (...) pela prestação de serviços no domínio da prevenção de riscos e da protecção civil*».

Verifica-se, assim, um nexo de correspondência (jurídica) entre a prestação administrativa e o sujeito passivo do tributo, seja em termos de aproveitamento das utilidades, seja em termos de provocação dos serviços.

Estabelece, finalmente, o n.º 1 do artigo 8.º do RGTAL que as dívidas por taxas às autarquias locais prescrevem no prazo de oito anos a contar da data em que o facto tributário ocorreu, sendo que a citação, a reclamação e a impugnação interrompem a prescrição (cf. n.º 2).

Na medida em que as decisões de natureza administrativa apreciadas se revelaram providas da fundamentação legalmente exigida, não se afigurando censurável a atuação preconizada pela Câmara Municipal do Funchal no caso em apreço, o procedimento organizado pelo Provedor de Justiça foi fechado.



---

(274) Cf. o Regulamento Geral das Taxas, Outras Receitas e Licenças Municipais do Município do Funchal (RGTAL) em [http://www.cm-funchal.pt/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=259&view=finish&cid=3925&catid=154](http://www.cm-funchal.pt/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=259&view=finish&cid=3925&catid=154).

(275) Aprova o regime geral das taxas das autarquias locais.

(276) Aprovado pela Lei n.º 23/96, de 26 de julho, com as alterações que lhe sucederam.

## 9. Índice analítico

Assunto	N.º de Procedimento N.º Pág.	Entidade visada
<i>Direitos Ambientais, Urbanísticos e Culturais</i>		
Autorização de utilização. Legitimidade. Lei da Liberdade Religiosa. Catedral da Família – Ministério Vida em Cristo	Proc. Q-2020/17 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 45	Câmara Municipal de Alcochete
Cálculo da renda económica de casa do Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P.	Proc. Q-4474/15 Sugestão Pág. 29	Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P.
Declaração de impacto ambiental. Ampliação de pedreira. Construção de fábrica. Conformidade com planos municipais e restrições de utilidade pública. Pedreira Serrado das Oliveirinhas e fábrica de cal de Maxieira	Proc. Q-2556/14 Rec. n.º 1/A/2017 Pág. 8	Ministro do Ambiente
Discriminação nas condições de acesso a piscinas públicas. Discriminação de pessoas com risco agravado de saúde, designadamente portadores de SIDA/VIH	Proc. Q-8235/13 Sugestão Pág. 27	74 câmaras municipais
Incomodidade imputada à promoção de venda ambulante no âmbito das festas de São João, em Braga	Proc. Q-3275/16 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 44	Câmara Municipal de Braga
Licenciamento de obras na zona ribeirinha da cidade de Lisboa (antigos bar/discoteca BBC e restaurante <i>Piazza di Mare</i> )	Proc. Q-0404/16 Chamada de atenção Pág. 31	Câmara Municipal de Lisboa
Responsabilidade civil extracontratual. Indemnização por danos resultantes de acidente de viação	Proc. Q-6306/15 Chamada de atenção Pág. 40	Rodovias do Baixo Alentejo, ACE

Assunto	N.º de Procedimento N.º Pág.	Entidade visada
Restrições à circulação automóvel na Zona de Emissões Reduzidas no concelho de Lisboa	Proc. Q-6087/15 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 42	Câmara Municipal de Lisboa
Ruído da Queima das Fitas e do evento <i>NOS Primavera Sound</i>	Proc. Q-3025/16 Sugestão Pág. 25	Câmara Municipal do Porto
Troco em máquina de pagamento de EMEL	Proc. Q-6203/16 Chamada de atenção Pág. 39	EMEL- Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, E.M.S.A.
<i>Direitos dos Agentes Económicos, dos Contribuintes e dos Consumidores</i>		
Cláusulas contratuais gerais. Direito de habitação turística	Proc. Q-6269/14 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 70	Clube Internacional de Férias, SA (CIF)
Comércio. Agravamento da taxa de terrado na Feira de Estarreja pelo atraso no pagamento	Proc. Q-2669/17 Sugestão Pág. 59	Câmara Municipal de Estarreja
Banca. Cópia do cartão de cidadão	Proc. Q-5884/17 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 74	Banco de Portugal
Banca. Débito direto. Dúvidas sobre legitimidade	Proc. Q-2823/15 Chamada de atenção Pág. 65	Caixa Geral de Depósitos (CGD)
Fiscalidade. Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (AIMI)	Proc. Q-4697/17 Sugestão Pág. 56	Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais
Fiscalidade. Dupla tributação internacional. Crédito de imposto	Proc. Q-6780/16 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 77	Autoridade Tributária e Aduaneira

Assunto	N.º de Procedimento N.º Pág.	Entidade visada
Fiscalidade. Execuções fiscais. Penhora de saldo de conta bancária. Dívida já paga. Morosidade na restituição do indevidamente penhorado. Artigo 81.º do CPPT	Proc. Q-7113/15 Chamada de atenção Pág. 63	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (IGFSS)
Fiscalidade. Execuções fiscais. Restituição do remanescente do produto da venda do imóvel em execução fiscal quando a executada é uma sociedade comercial	Proc. Q-3967/16 Chamada de atenção Pág. 61	Direção de Serviços de Reembolsos
Fiscalidade. Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS). O impacto de algumas normas do Código do IRS (CIRS) nos agregados familiares portugueses	Proc. P-0009/16 Sugestão Pág. 51	Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais
<i>Direitos Sociais</i>		
Aprovação das verbas destinadas ao financiamento dos produtos de apoio destinados a pessoas com deficiência ou com incapacidades. Enquadramento jurídico da proteção na deficiência, nomeadamente quanto ao acesso dos beneficiários à bonificação por deficiência	Proc. Q-2275/17 e Q-0323/17 Sugestão Pág. 85	Secretária de Estado da Inclusão das Pessoas com Deficiência
Cessação do pagamento da prestação de subsídio de lar por facto imputável aos serviços da segurança social	Proc. Q-3115/15 Chamada de atenção Pág. 91	Instituto da Segurança Social, I.P.
Compensação, através de deduções mensais na pensão de velhice, de uma dívida prescrita de contribuições como trabalhador independente	Proc. Q-0958/17 Chamada de atenção Pág. 92	Instituto da Segurança Social, I.P.
Concretização das medidas necessárias à aplicação do artigo 98.º-N do Código do Processo de Trabalho	Proc. Q-0264/16 Chamada de atenção Pág. 87	Secretária de Estado da Segurança Social

Assunto	N.º de Procedimento N.º Pág.	Entidade visada
Contas correntes dos contribuintes do sistema de segurança social. Declaração da situação contributiva. Apuramento e participação de dívida contributiva. Dever de boa administração. Direito à informação	Proc. Q-5562/16 Chamada de atenção Pág. 88	Secretária de Estado da Segurança Social
Convocatórias para comissões de verificação de incapacidades temporárias. Despesas com deslocações	Proc. Q-2396/17 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 95	Instituto da Segurança Social, I.P.
Duplo processamento mensal de algumas prestações sociais substitutivas da perda de remuneração (subsídios de desemprego, parentalidade, doença e por risco clínico durante a gravidez)	Proc. Q-0979/16 Chamada de atenção Pág. 89	Instituto da Segurança Social, I.P. e Secretária de Estado da Segurança Social
Proteção no desemprego de trabalhadores migrantes. Coordenação dos regimes de segurança social dos Estados-Membros da União Europeia	Proc. Q-1971/17 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 93	Instituto da Segurança Social, I.P.
Regime de aposentação dos oficiais de justiça	Proc. Q-1988/16 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 97	Caixa Geral de Aposentações, I.P.
Regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de velhice na sequência de desemprego de longa duração	Proc. Q-3651/17 Sugestão Pág. 79	Secretária de Estado da Segurança Social
Regime legal de proteção na parentalidade. Subsídio parental nas licenças de gozo obrigatório	Proc. Q-3558/16 Sugestão Pág. 82	Secretária de Estado da Segurança Social

Assunto	N.º de Procedimento N.º Pág.	Entidade visada
Taxa contributiva aplicável aos produtores agrícolas cujos rendimentos provenham exclusivamente do exercício da atividade agrícola	Proc. Q-4658/16 e Q-0272/17 Sugestão Pág. 84	Instituto da Segurança Social, I.P.
<i>Direitos dos Trabalhadores</i>		
Alteração de categoria profissional. Mobilidade intercarreiras	Proc. Q-2779/17 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 120	Câmara Municipal de Guimarães
Dispensa para amamentação e aleitação. Docentes contratados. Circular n.º 6/2005, de 18 de maio	Proc. Q-2907/17 Chamada de atenção Pág. 118	Direção-Geral da Administração Escolar
Docentes dos quadros do Ministério da Educação. Acesso às vagas de Quadro de Zona Pedagógica do concurso externo	Proc. Q-6218/17 e outro Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 122	Ministério da Educação
Estatuto do Bolseiro de Investigação. Recurso a bolseiros de investigação para assegurar a satisfação de necessidades permanentes dos serviços	Proc. Q-0136/16 e Q-2336/16 Rec. n.º 2/B/2017 Pág. 99	Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
Militares. Acidentes de trabalho. Incapacidade permanente parcial. Procedimento administrativo	Proc. Q-5355/16 e outros Sugestão Pág. 107	Caixa Geral de Aposentações, I.P.
Preenchimento de postos de trabalho da carreira médica sem processo de seleção	Proc. Q-0735/15 Chamada de atenção Pág. 117	Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra, E.P.E.
Regulamento de Prestação de Serviço dos Docentes da Universidade de Coimbra	Proc. Q-2662/16 Sugestão Pág. 112	Universidade de Coimbra
Suplemento remuneratório de turno	Proc. Q-1213/17 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 120	Câmara Municipal do Seixal

Assunto	N.º de Procedimento N.º Pág.	Entidade visada
Trabalhador portador de deficiência ou doença crónica. Mobilidade	Proc. Q-6692/16 Chamada de atenção Pág. 115	Instituto dos Registos e do Notariado, I.P.
Trabalhadora de limpeza a tempo parcial. Vínculo. Retribuição mínima mensal garantida	Proc. Q-3140/16 e outros Sugestão Pág. 109	Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P.
<i>Direitos à Justiça e à Segurança</i>		
Acesso a documentos. Certificação	Proc. Q-5547/15 Chamada de atenção Pág. 133	Comandante do Arquivo Geral do Exército
Administração da justiça. Processo de execução. Substituição de agente de execução	Proc. Q-4295/15 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 137	Tribunal Judicial da Comarca do Porto
Atuação policial. Trânsito de veículos em serviço de urgência. Missão de polícia	Proc. Q-5292/15 e Q-7106/14 Chamada de atenção Pág. 130	Ministra da Administração Interna
Direito de menores. Abono de família. Regime de utilização	Proc. Q-1442/17 Chamada de atenção Pág. 136	Casa de Acolhimento Residencial Especializada
Direito rodoviário. Renovação do título de condução. Omissão de medidas	Proc. Q-2517/17 Sugestão Pág. 128	Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.
Proteção jurídica. Prestações pagas pelo beneficiário de apoio judiciário na modalidade de pagamento faseado de taxa de justiça	Proc. Q-2343/16 Sugestão Pág. 124	Direção-Geral da Política de Justiça
Segurança interna. Omissão de atuação policial	Proc. Q-6024/15 Sugestão Pág. 123	Polícia de Segurança Pública. Comandante da Divisão da Amadora - Secção de Operações e Informações

Assunto	N.º de Procedimento N.º Pág.	Entidade visada
Segurança interna. Armas e explosivos. Legalização de arma de fogo da classe D	Proc. Q-4175/16 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 141	Polícia de Segurança Pública
Transportes. Segurança de pessoas e bens no Metropolitano de Lisboa. Omissão de medidas	Proc. Q-1637/17 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 149	Metropolitano de Lisboa, E.P.E.
<i>Direitos, Liberdades e Garantias; Saúde, Educação e Valorações de Constitucionalidade</i>		
Acesso às prestações do Serviço Nacional de Saúde (SNS). Isenção de taxas moderadoras	Proc. Q-0808/16 Rec. n.º 1/B/2017 Pág. 151	Ministro da Saúde
Certificação de manuais escolares. Impedimento como agente certificador de quem tenha previamente emitido parecer sobre a adequação pedagógica e científica	Proc. Q-5767/17 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 199	Conservatória dos Registos Centrais
Conformidade orgânica e formal das regras de limitação da competência para subscrição de projetos de segurança contra incêndios em edifícios	Proc. Q-0374/17 Pedido de fiscalização da constitucionalidade Pág. 162	
Cuidados de saúde transfronteiriços. Funcionamento do Portal da Mobilidade Internacional de Doentes	Proc. Q-0391/17 Chamada de atenção Pág. 198	Diretor-Geral da Saúde
Dívida de propinas. Comunicação entre aluno e instituição de ensino. Clarificação de formulários em uso	Proc. Q-1242/17 e Q-3372/17 Chamada de atenção Pág. 195	Universidade de Aveiro e Instituto Politécnico de Portalegre
Exercício do direito de preferência. Proporcionalidade. Especificidades do regime do arrendamento rural face ao arrendamento urbano	Proc. Q-4687/17 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 202	Legislador

Assunto	N.º de Procedimento N.º Pág.	Entidade visada
Pretensão de prioridade no atendimento pelos serviços públicos em geral, e pelos de registo civil em particular, a cidadãos portugueses, no caso concreto em processo conducente à atribuição de nacionalidade portuguesa	Proc. Q-5924/17 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 204	Conservatória dos Registos Centrais
Procedimentos de matrícula e sua renovação, na educação pré-escolar, ensinos básico e secundário. Critérios de prioridade na obtenção de vaga	Proc. Q-5555/15 Sugestão Pág. 189	Secretário de Estado da Educação
Remissão de dívida remanescente, por ex-aluno da Academia Militar comprovadamente sem condições de a solver, por aplicação retroativa de norma regulamentar entretanto introduzida	Proc. Q-7379/14 Sugestão Pág. 191	Chefe do Estado-Maior do Exército
Revisão do Estatuto da Ordem dos Enfermeiros. Atribuição do título de enfermeiro especialista. Regulamentação. Adaptação às novas regras legais	Proc. Q-1584/17 Chamada de atenção Pág. 197	Ordem dos Enfermeiros
Subvenções mensais vitalícias de ex-titulares de cargos políticos	Proc. Q-2849/17 Pedido de fiscalização da constitucionalidade Pág. 181	
Taxa moderadora. Inadmissibilidade da sua cobrança ao utente quando o custo total dos cuidados prestados seja imputado a terceiro responsável. Acidente em serviço. Ofensas corporais	Proc. Q-1636/17 Sugestão Pág. 193	Administração Central do Sistema de Saúde
Taxa municipal de proteção civil do Município de Lisboa	Proc. Q-6273/15 Pedido de fiscalização da constitucionalidade Pág. 169	

Assunto	N.º de Procedimento N.º Pág.	Entidade visada
<i>Região Autónoma dos Açores</i>		
Abono para falhas. Pagamento. Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira, E.P.E.R	Proc. Q-7193/14 Chamada de atenção Pág. 211	Vice-Presidência do Governo Regional dos Açores
Concurso de recrutamento. Habilitações	Proc. Q-3149/15 Sugestão Pág. 207	Direção Regional da Educação
Educação. Ensino secundário. Alunos. Avaliação	Proc. Q-2859/16 e Q-2892/16 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 227	Escola Básica e Secundária Tomás de Borba
Fiscalização municipal. Elevador	Proc. Q-5854/14 Sugestão Pág. 210	Câmara Municipal de Ponta Delgada
Paisagem protegida de interesse regional da cultura da vinha da ilha do Pico. POOC. Empreendimento turístico	Proc. Q-2951/14 Chamada de atenção Pág. 217	Câmara Municipal da Madalena
Processo de inventário. Proteção jurídica. Acesso ao regime previsto na Lei n.º 23/2013, de 5 de março, face à inexistência de cartório notarial privado na ilha das Flores	Proc. Q-0145/14 Sugestão Pág. 205	Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. e Ordem dos Notários
Recursos humanos. Direito à saúde. Justificação de faltas	Proc. Q-0760/16 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 221	Instituto dos Registos e do Notariado, I.P.
Recursos humanos. Procedimento concursal. Nacionalidade	Proc. Q-2993/16 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 224	Comando Aéreo dos Açores
Trabalho independente. Isenção. Efeitos	Proc. Q-1429/15 Chamada de atenção Pág. 215	Instituto da Segurança Social dos Açores, I.P.R.A.

Assunto	N.º de Procedimento N.º Pág.	Entidade visada
<i>Região Autónoma da Madeira</i>		
Alteração do posicionamento remuneratório	Proc. Q-0569/17 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 235	Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública
Faturação de água consumida em bocas de incêndio. Taxa	Proc. Q-3380/17 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 240	Câmara Municipal do Funchal
Incomodidade sonora. Ruído de vizinhança	Proc. Q-6302/15 Chamada de atenção Pág. 232	Município de Porto Moniz
Jornada contínua	Proc. Q-3773/17 Chamada de atenção Pág. 233	Universidade da Madeira
Jornada contínua	Proc. Q-3773/17 Sugestão Pág. 228	Universidade da Madeira
Ruído	Proc. Q-3309/14 Sugestão Pág. 231	Município do Funchal
Subsídio de fixação	Proc. Q-3774/17 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 238	Direção-Geral da Reinserção e dos Serviços Prisionais
Subsídio de mobilidade	Proc. Q-2715/16 ; Q-2716/16; Q-2757/16; Q-2835/16 e Q-3394/16 Sugestão Pág. 229	TAP Portugal

## *10. Principais siglas e abreviaturas*

ABIC – Associação de Bolseiros de Investigação Científica  
ACSS – Administração Central do Sistema de Saúde  
AE – Agente de Execução  
AIA – Avaliação de Impacto Ambiental  
AIMI – Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis  
AMT – Autoridade da Mobilidade e dos Transportes  
ANAC – Autoridade Nacional de Aviação Civil  
ANET – Associação Nacional de Engenheiros Técnicos  
ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses  
ANPC – Autoridade Nacional de Proteção Civil  
ANSR – Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária  
APA – Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.  
AT – Autoridade Tributária e Aduaneira  
CA – Comissão de Avaliação  
CAAJ – Comissão para o Acompanhamento dos Auxiliares de Justiça  
CAE – Classificação das Atividades Económicas  
CCDR-LVT – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo  
CE – Código da Estrada  
CGD – Caixa Geral de Depósitos  
CHUC – Centro Hospitalar Universitário de Coimbra, E.P.E.  
CIF – Clube Internacional de Férias, S.A.  
CIMI – Código do Imposto Municipal sobre Imóveis  
CIRS – Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares  
CIT – Certificado de Incapacidade Temporária  
CPA – Código do Procedimento Administrativo  
CPPT – Código de Procedimento e de Processo Tributário  
CPT – Código do Processo de Trabalho  
CPTA – Código de Processo nos Tribunais Administrativos  
CRP – Constituição da República Portuguesa  
CSM – Conselho Superior de Magistratura  
DGE – Direção-Geral de Educação  
DGESTE – Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares  
DGPJ – Direção-Geral da Política de Justiça  
DGS – Direção-Geral de Saúde  
DIA – Declaração de Impacto Ambiental  
DRAPMA – Direção Regional da Administração Pública e Modernização Administrativa

DRAM – Direção Regional dos Assuntos do Mar  
 DRE – Direção Regional de Educação  
 DSR – Direção de Serviços de Reembolsos da Autoridade Tributária e Aduaneira  
 EBI – Estatuto de Bolseiro de Investigação  
 ECDU – Estatuto da Carreira Docente Universitária  
 EDA – Eletricidade dos Açores  
 EIA – Estudo de Impacto Ambiental  
 EMEL – Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, E.M.S.A.  
 EN – Estrada Nacional  
 EOSAE – Estatuto da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução  
 GAT – Grupo de Ativistas em Tratamentos  
 IAS – Indexante dos Apoios Sociais  
 IASAÚDE – Instituto de Administração da Saúde e Assuntos Sociais, IP-RAM  
 IASFA – Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P.  
 IGFSS – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.  
 IGT – Instrumentos de Gestão Territorial  
 IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis  
 IMT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes  
 IPRA – Instituto de Segurança Social dos Açores  
 IRN – Instituto dos Registos e do Notariado, I.P.  
 IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares  
 ISS – Instituto de Segurança Social, I.P.  
 KBA – *Kraftfahrzeugbundesamt* (entidade alemã responsável pela concessão de homologações de modelos de veículos)  
 LGT – Lei Geral Tributária  
 LLR – Lei da Liberdade Religiosa  
 LREC – Laboratório Regional de Engenharia Civil  
 OA – Ordem dos Arquitetos  
 OE – Ordem dos Engenheiros  
 OET – Ordem dos Engenheiros Técnicos  
 PDM – Plano Diretor Municipal  
 PEF – Processo de Execução Fiscal  
 PJ – Polícia Judiciária  
 PORDATA – Base de Dados Portugal Contemporâneo  
 POOC – Plano de Ordenamento da Orla Costeira  
 PREVPAP – Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública e Setor Empresarial do Estado  
 PSP – Polícia de Segurança Pública  
 QUERCUS – Associação Nacional de Conservação da Natureza

RCCG – Regime das Cláusulas Contratuais Gerais  
RCTFP – Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas  
REN – Reserva Ecológica Nacional  
RGSS – Regime Geral da Segurança Social  
RJAIA – Regime Jurídico da Avaliação do Impacto Ambiental  
RJAM – Regime Jurídico de Armas e Munições  
RJHP – Regime Jurídico de Habitação Periódica  
RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação  
RPDML – Regulamento do Plano Diretor Municipal de Lisboa  
RPSC – Regime de Proteção Social Convergente  
RSP – Regime Jurídico dos Serviços de Pagamento e da Moeda Eletrónica  
RTL/RGTAL – Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais  
SAPA – Sistema de Atribuição de Produtos de Apoio  
SCIE – Regime Jurídico da Segurança Contra Incêndios em Edifícios  
SEAF – Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais  
SEAT – SEAT Portugal Unipessoal, Lda.  
SIVA – Sociedade de Importação de Veículos Automóveis, S.A.  
SMPC – Serviço Municipal de Proteção Civil  
SNS – Serviço Nacional de Saúde  
STA – Supremo Tribunal Administrativo  
SVI – Sistema de Verificação de Incapacidades  
TMPC – Taxa Municipal de Proteção Civil  
UC – Unidade de Conta Processual  
UMA – Universidade da Madeira  
ZER – Zona de Emissões Reduzidas



