



PROVEDOR DE JUSTIÇA INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

RELATÓRIO
À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA 2014





PROVEDOR DE JUSTIÇA INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

RELATÓRIO
À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA 2014

Lisboa, 2015



Em cumprimento do disposto no artigo 23.º do Estatuto do Provedor de Justiça, tenho a honra de apresentar à Assembleia da República o Relatório Anual de Atividades relativo ao ano de 2014.



O Relatório é integrado por dois anexos. Um dos anexos diz respeito à atividade autonomamente desenvolvida pelo Provedor de Justiça enquanto Mecanismo Nacional de Prevenção, no âmbito do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, e que se inscreve na sua função de instituição nacional independente de monitorização da aplicação de tratados e convenções internacionais em matéria de Direitos Humanos. O outro consubstancia um anexo documental que retrata as diversas dimensões em que se desenvolve a atividade do Provedor de Justiça no que toca à apreciação das queixas, espelhando algumas das suas tomadas de posição na defesa e promoção dos direitos fundamentais.

Título: Relatório à Assembleia da República – 2014

Edição – Provedor de Justiça – Divisão de Documentação

Design – Lagesdesign

Fotografia – Manuel Gomes Teixeira

Impressão – Artipol

Tiragem – 200 exemplares

Depósito legal – 390910/15

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

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

Índice

| | |
|--|------------|
| Mensagem do Provedor de Justiça | 9 |
| O Provedor de Justiça e seus colaboradores | 14 |
| 1. A atividade do Provedor de Justiça na apreciação das queixas | 18 |
| 1.1. Estatísticas: algumas notas | 18 |
| 1.2. Defesa e promoção dos direitos fundamentais | 35 |
| 1.2.1. Direitos ambientais, urbanísticos e culturais | 35 |
| 1.2.2. Direitos dos agentes económicos, dos contribuintes e dos consumidores | 55 |
| 1.2.3. Direitos sociais | 71 |
| 1.2.4. Direitos dos trabalhadores | 88 |
| 1.2.5. Direitos à justiça e à segurança | 102 |
| 1.2.6. Direitos, liberdades e garantias; saúde, educação e valorações de constitucionalidade | 118 |
| 1.2.7. Regiões Autónomas | 131 |
| 1.2.7.1. Extensão da Região Autónoma dos Açores | 131 |
| 1.2.7.2. Extensão da Região Autónoma da Madeira | 136 |
| 1.3. Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência - N-CID | 143 |
| 2. O Provedor de Justiça enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos | 162 |
| 2.1. Dizeres prévios | 162 |
| 2.2. Atividades de participação e de divulgação na promoção e na protecção dos direitos humanos | 164 |
| 3. Relações internacionais | 172 |

| | |
|--|------------|
| 4. Gestão de recursos | 178 |
| 4.1. Gestão administrativa e financeira | 178 |
| 4.1.1. Recursos financeiros | 178 |
| 4.1.2. Despesas de investimento | 178 |
| 4.1.3. Recursos humanos | 179 |
| 4.2. Relações públicas | 180 |
| 4.2.1. Atendimento presencial e telefónico | 180 |
| 4.3. Acessos mensais ao sítio eletrónico do Provedor de Justiça | 182 |
| 5. Publicações e comunicações – 2014 | 184 |
| 6. Índices | 188 |
| 6.1. Índice analítico | 188 |
| 6.2. Índice de quadros | 193 |
| 6.3. Índice de gráficos | 194 |
| 7. Principais siglas e abreviaturas | 197 |



Mensagem do Provedor de Justiça

> Pormenor da fachada do edifício do órgão do Estado Provedor de Justiça



José de Faria Costa, Provedor de Justiça

Mensagem do Provedor de Justiça

1. Dizeres prévios

A vida das pessoas, mas também a dos Estados, das comunidades e das organizações, é marcada por uma infinidade de momentos, episódios ou instantes que, de um jeito indelével, constroem a sua história. Alguns desses pedaços de tempo são únicos ou mesmo irrepetíveis. Outros há, todavia, que ciclicamente se repetem, em uma cadência sincopada, sendo, por isso, ponto referencial de uma certa ideia de atuação e, ao mesmo tempo, fator de renovação ou, por vezes, também (até) de mudança. O Relatório à Assembleia da República da atividade do Provedor de Justiça é um destes momentos cruciais onde o conhecimento e a reflexão sobre o passado e o presente se entrecruzam, criando-se com isso uma ideia de futuro.

É por isso que a composição do Relatório desborda a mera observância formal de uma obrigação normativa. Não queremos com isto dizer, sejamos claros quanto a isso, que o cumprimento da norma que se encontra prevista no artigo 23.º do Estatuto do Provedor de Justiça é de somenos importância. Pelo contrário. A multidimensionalidade substantiva ínsita à referida norma determina que o horizonte do Relatório não se consuma com a sua apresentação e que, ao mesmo tempo, se espraie por um território bem mais vasto, livre do espantimento da forma sem espírito ou da simples aritmética.

2. Sentido simbólico e material do Relatório à Assembleia da República

Uma primeira expressão da dimensão substantiva da norma – e por isso do próprio Relatório – desvela-se, de um modo cristalino, na própria destinatária do Relatório: a Assembleia da República. É na Instituição Parlamentar, alicerce de todo o sistema democrático e ponto de convergência do mosaico ideológico da comunidade, que assenta a legitimidade do Provedor de Justiça enquanto órgão do Estado. A sua eleição por maioria qualificada amplifica a representatividade social do Provedor de Justiça o que, por conseguinte, cimenta na comunidade as ideias fortes de imparcialidade e de independência que vestem o Provedor de Justiça aos olhos do cidadão. Mas isto não significa que o Provedor de Justiça não seja um órgão político. Bem pelo contrário. O Provedor de Justiça não só é como tem de ser um órgão político. Mas não é nem pode ser um órgão político-partidário. A dimensão política revela-se, desde logo, por estar investido da missão de garante dos direitos fundamentais dos cidadãos

e isto acontece, diga-se, desde os primevos momentos da nossa democracia. Na verdade, a figura do Provedor de Justiça foi instituída previamente no texto legal, no ano de 1975, e foi acolhida na Constituição como o baluarte da defesa dos direitos fundamentais face à atuação dos poderes públicos, sobretudo por via da fiscalização da atividade materialmente administrativa do poder executivo, inspirado no recorte clássico da figura do *Ombudsman* sueco.

Mas a natureza política do Provedor de Justiça manifesta-se também, é bom de ver, em outras áreas, nomeadamente no que toca à essência do seu poder e ao modo como o exerce na promoção e defesa dos direitos dos seus concidadãos. Já o afirmámos em diversos lugares e aqui repetimo-lo que o Provedor *não governa, não legisla e não julga*. O seu poder e a sua ação são coisa bem diferente. Basta para isso olhar para o Estatuto do Provedor de Justiça que nos diz que a sua atividade é independente dos meios graciosos e contenciosos previstos na lei e na Constituição. É certo que a estrutura fundacional do Estado se escora na distinção e conseqüente separação dos poderes legislativo, executivo e judicial. Mas também não é menos verdade que neste tempo, que é o nosso tempo, a vida da comunidade já não se confina à relação dialética e tensional que se estabelece entre estes três poderes.

É hoje comumente aceite que entre os territórios típicos dos poderes do Estado há interstícios, espaços cada vez mais vastos - digamo-lo abertamente - onde as dificuldades concretas da vida dos cidadãos alcançam a dimensão do real e para as quais o próprio Estado, enquanto polo agregador da comunidade, tem de encontrar resposta no seu quadro institucional. Ora é justamente aqui, neste preciso espaço-tempo, que se distende a ação do Provedor de Justiça através da qual, preenche - com recurso à singularidade do seu poder - as fendas que desunem a estrutura do edifício estadual e procura incessantemente, de um jeito informal e próximo, a realização da justiça, a reposição da legalidade. Com a sua ação o Provedor assegura, não só o reconhecimento dos direitos fundamentais, mas sobretudo a sua vivificação no quotidiano da vida de todos e de cada um dos seus concidadãos.

Ora é por este entendimento das coisas que a apresentação do Relatório à Assembleia da República alcança uma dimensão verdadeiramente substantiva. Desde logo pelo carácter simbólico que encela. Sabemos que em um tempo de crise e de perturbação sociais - que é o nosso tempo - as representações simbólicas adquirem dimensão substantiva porquanto se constituem como ponto referencial das relações entre os órgãos do Estado e entre estes e o próprio cidadão. A Assembleia da República assume, já o dissemos, em um Estado de Direito Democrático, o papel central da representação política dos cidadãos e da própria comunidade e é a fonte da legitimidade democrática do Provedor de Justiça. No momento em que o Provedor dá a conhecer o seu labor na promoção e de defesa dos direitos fundamentais dos seus concidadãos, está não só a cumprir uma norma essencial do seu estatuto, mas também, em um gesto transparente de absoluto despojamento e limpidez, a submeter-se ao escrutínio político e público de quem, em nome do povo, o elegeu.

3. A construção da relação de confiança

Em essa medida o Provedor de Justiça contribui para a construção de um dos bens fundamentais da comunidade e da própria democracia: a confiança institucional.

É neste preciso ponto que encontramos uma outra expressão substantiva da feitura e apresentação do Relatório. Uma ideia forte de confiança de cariz reforçado que, qual imperativo categórico, deve iluminar a relação que o Provedor estabelece com o cidadão. Na verdade, em uma sociedade democrática, tanto o reconhecimento por todos do valor intrínseco dos direitos fundamentais dos cidadãos, cujo cimento agregador é o princípio da dignidade da pessoa humana – que se constitui como um pilar essencial da afirmação do Estado – como a sua cristalização em normas do texto fundamental, estabelecem a matriz de valores pelas quais se norteiam as relações dos cidadãos entre si e de estes com o próprio Estado e que edificam o seu edifício axiológico.

A esta afirmação inequívoca tem, todavia, que corresponder um modo de estar e de agir que instile no cidadão o sentimento forte da confiança. Confiança que não é refém, por que não pode ser, do concreto sentido da decisão do Provedor de Justiça, isso seria, pelo contrário, fonte de desagregação comunitária. O cidadão confia no Provedor de Justiça porque em ele confluem três aspetos essenciais.

a) O plano institucional

O primeiro projeta-se na dimensão institucional que o Provedor de Justiça assume enquanto órgão do Estado. Dito de outro jeito, o Provedor de Justiça faz parte da própria estrutura do Estado, o que à partida, mesmo junto de quem menos crê, lhe confere dignidade institucional de quem jurou agir, em conformidade com a Constituição e com a lei, em defesa dos direitos fundamentais dos seus concidadãos. Este primeiro ponto reafirma o laço forte que une os cidadãos ao Estado e que determina um sentimento de pertença sobre o qual todo o edifício comunitário se erige.

b) O compromisso ético: fonte de responsabilidade e de confiança

O segundo aspeto que releva para a construção da relação de confiança entre o cidadão e Provedor assenta no exercício do seu magistério de influência que, por ser propiciador de uma maior latitude de intervenção e de consensos, alcança, por essa via, a realização da justiça concreta que não foi possível obter no quadro do sistema formal. E isso não só é percebido pelo cidadão como também é sentido por este.

Na verdade, quer na circunstância da sua experiência concreta, traduzida na vivência do caso que é fonte de desconforto, de lamento ou de queixa, mas também pela apreensão do sentir comunitário, o cidadão sente, porque o experienciou, que a intervenção do

Provedor de Justiça se desenvolve em uma lógica consequencial. Isto é, digamo-lo de um jeito forte e incisivo, a atuação do Provedor de Justiça não se limita à afirmação estéril e descomprometida de um dever ser que uma vez dito é inconsequente. É muito mais do que isso. Toda a atuação do Provedor de Justiça tem, porque assim tem que ser, a força de quem se bate, com profundo respeito pelas instituições, atores e regras democráticas, pela mudança dos comportamentos ativos ou omissivos que geraram a injustiça.

Reconhecemos que o que acabámos de dizer pode, à primeira vista, parecer paradoxal - ou até mesmo contraditório - pois quando perscrutados os poderes do Provedor de Justiça encontramos apenas os de recomendar ou de sugerir, ou ainda, nos casos de desconformidade de normas com o texto fundamental, de requerer a fiscalização sucessiva da constitucionalidade. Como pode o Provedor de Justiça assumir perante a comunidade uma obrigação de resultado quando os meios normativos que tem ao seu dispor apenas o habilitariam, prudentemente, a assumir uma obrigação de meios? Não tornaremos a repetir aqui o que já afirmámos no tocante ao poder *forte* do Provedor de Justiça e que só o é precisamente porque é *fraco*. Por ora centramo-nos na ideia de compromisso, porque é dela que brota a assunção, pelo Provedor de Justiça, da responsabilidade de procurar um resultado concreto, palpável, que defenda intransigentemente os direitos do cidadão. Ao definirmos assim o horizonte finalístico da atividade do Provedor de Justiça, mais não estamos que a reafirmar o elevado grau de comprometimento ético que deve nortear o comportamento de todos aqueles que, em um determinado momento da história da nossa comunidade, são chamados a exercer funções públicas. A natureza pública de esse múnus exige, pois, determinação e ambição na fixação dos objetivos e das ações que dão corpo à missão das instituições do Estado.

No caso particular do Provedor de Justiça esse compromisso é evidente, quer pelo enquadramento normativo, quer pelo alcance concreto da sua atividade. É também por isso que o cidadão confia no Provedor de Justiça, porque sabe e sente, e os resultados demonstram-no, que no horizonte último do seu trabalho está a reparação da injustiça ou da ilegalidade. E a relação de confiança que se estabelece com o cidadão é tão forte que, mesmo quando não lhe é reconhecida razão jurídica, este, não raras vezes, acaba por transmitir ao Provedor de Justiça o seu agradecimento por ter curado do seu problema.

c) A independência do Provedor de Justiça – autonomia e liberdade

Como terceiro elemento desta relação de confiança encontramos a afirmação absolutamente firme da independência do Provedor de Justiça. Independência que, não obstante ser um conceito que exigiria uma reflexão muito mais extensa do que aquela que é permitida pelas exíguas linhas desta mensagem, tem, todavia, um conteúdo e significado facilmente apreensíveis por todos nós, de entre os seus vários estratos e substratos que o integram. Com efeito, quando pensamos na independência muito rapidamente a

preenchemos com as ideias, também elas complexas, de autonomia e de liberdade. Autonomia que se manifesta na possibilidade de poder construir, sem a interferência ou predomínio de terceiros, a rosa-dos-ventos que guia a nossa ação, dependendo, por isso, única e exclusivamente, da consciência crítica individual para traçar, com respeito pelas regras do Estado de Direito Democrático, o quadro de valores pelo qual toda a atuação se deve nortear. Por outro lado, a independência pressupõe, como já o afluímos, liberdade. Em obediência à matriz acolhida na Constituição e desenvolvida no Estatuto, o Provedor de Justiça usufrui de liberdade de escolha dos caminhos a trilhar, seja na definição das grandes opções estratégicas da instituição que se materializa em órgão do Estado, seja na tomada de posição sobre um caso concreto que fere o bem-estar comunitário.

Importa sublinhar que a independência do Provedor de Justiça, evidenciada pela autonomia e liberdade de que desfruta, não pode jamais ser confundida ou, de um jeito mais forte e ainda mais grave, assumida, como independentismo ou isolamento face à comunidade e ao próprio Estado. Isso seria a negação da própria natureza do Provedor de Justiça. Na verdade, ele é um órgão do Estado e precisamente por isso é-lhe reconhecida a indispensável independência que desenha as linhas que regem a relação estabelecida com os outros poderes públicos.

E tanto assim é, que, o próprio Estado, quando chamado a dar expressão institucional ao cumprimento das obrigações assumidas no plano do direito internacional, confia ao Provedor de Justiça, pela sua independência, o papel de promotor e de garante dos direitos humanos. Por essa razão, o mandato do Provedor de Justiça tem vindo a ser progressivamente alargado, primeiro por via do seu reconhecimento, no seio das Nações Unidas, enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos – plenamente conforme ao *Princípios de Paris* – e, mais recentemente, pela sua designação como Mecanismo Nacional de Prevenção da Tortura, no âmbito do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes.

4. Dizeres finais

Em jeito de dizer conclusivo importa referir que o Relatório que ora se apresenta e que se submete, com total lealdade e transparência, à apreciação crítica da comunidade, espelha o trabalho de mais de uma centena de servidores do Estado que diariamente, com elevada dedicação e empenho, escutam os seus concidadãos e procuraram, mesmo nas situações que se revelaram mais complexas, encontrar os caminhos que permitissem ao Provedor de Justiça chegar à solução justa. Para eles e para o Provedor de Justiça os casos que seguidamente se retratam, não constituem um número, uma percentagem ou um gráfico. São pessoas, com rostos, com nomes, com vidas e com sentimentos que, no ano de 2014, encontraram em esta Instituição do Estado um resguardo protetor dos seus direitos fundamentais.



O Provedor de Justiça e os seus Colaboradores





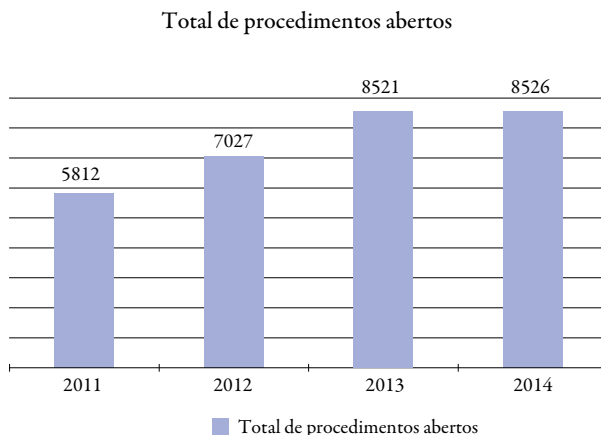


1. A atividade do Provedor de Justiça na apreciação das queixas

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

1.1. Estatísticas: algumas notas

Gráfico I



No ano de 2014 foram abertos 8526 procedimentos, o que significa que no ano em análise se manteve, em valor sensivelmente idêntico, o número de procedimentos abertos em 2013, com um ligeiro aumento de 5.

Comparando os anos de 2013 e de 2014 verifica-se uma estabilização do número de procedimentos abertos, não obstante a tendência de crescimento que se vem verificando desde o ano de 2011⁽¹⁾, atingindo-se no ano em análise o valor mais alto de sempre e superior, em metade, à média verificada na última década.

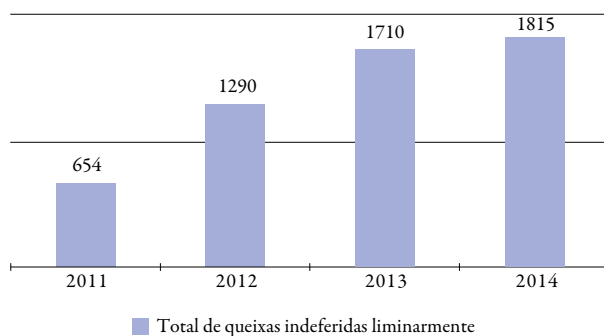
Refira-se ainda que, do total de procedimentos abertos em 2014, 8518 resultaram de queixas apresentadas ao Provedor de Justiça (mais 6 do que em 2013) e 8 foram abertos por iniciativa própria (menos um do que no ano precedente)⁽²⁾.

(1) Para uma melhor compreensão dos dados *supra* referidos sublinha-se que, desde 2011, os casos de deferimento liminar não dão origem a abertura de procedimento e que o crescimento acumulado de 2011 para 2013 foi de 47%.

(2) Para completar estes dados, assinala-se ter ocorrido a reabertura em cinco procedimentos que não transitaram para 2014, bem como idêntica vicissitude em nove outros casos que tiveram um primeiro arquivamento durante este ano.

Gráfico II

Total de queixas indeferidas liminarmente

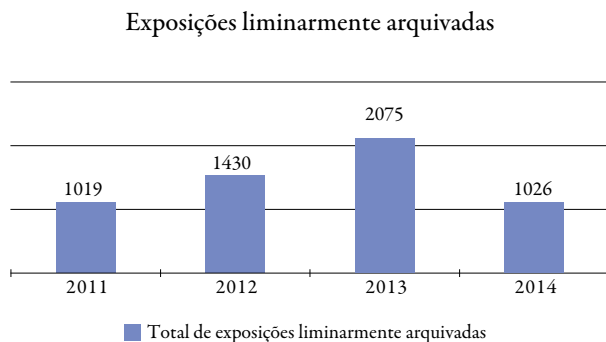


No ano de 2014 o número de queixas indeferidas liminarmente manteve a tendência de crescimento dos últimos anos. Comparando com o ano anterior, assinala-se no ano em análise um aumento de 105 queixas, o que representa um crescimento percentual de 6%)⁽³⁾.

Comparando o número de queixas indeferidas liminarmente em 2011 (654) – ano em que estas queixas deixaram de originar a abertura de um procedimento – com o valor registado em 2014 (1815) verifica-se que o crescimento em três anos é de 63%. Sublinhe-se que quando uma queixa é indeferida liminarmente esse indeferimento implica, naturalmente, que seja efetuada uma elucidação ao queixoso a explicar os motivos do indeferimento - em algumas situações com encaminhamento para a entidade com poderes de supervisão ou de regulação - e, muitas vezes, exige uma sumária averiguação e aperfeiçoamento da exposição inicial.

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

Gráfico III

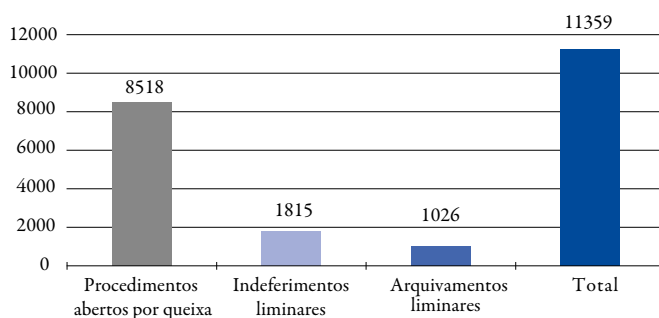


No que diz respeito às comunicações qualificadas como exposições⁽⁴⁾, registou-se uma diminuição do seu número de 2075 para 1026 em 2014. De notar que das 1026 exposições, 74 eram anónimas.

Diferentemente do que sucede com as decisões de indeferimento liminar, as de arquivamento liminar não são, por regra e por a sua natureza não o exigir, objeto de elucidação ao queixoso. De todo o modo, a diminuição verificada pode encontrar justificação no trabalho que vem sendo desenvolvido por este órgão do Estado de divulgação, no âmbito de diversas iniciativas, esclarecendo o campo de atuação e de intervenção do Provedor de Justiça.

Gráfico IV

Ano de 2014 – Atividade de apreciação de comunicações



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

Este gráfico, introduzido no Relatório apresentado o ano passado, pretende espelhar a função do exercício público do Provedor de Justiça na sua atividade tradicional de apreciação de queixas. Não obstante a diminuição do número de arquivamentos liminares, a soma do número de procedimentos abertos por queixa e de indeferimentos liminares evidencia um aumento de 111 unidades em relação ao ano de 2013. Salientamos que o número 11 359 não traduz a real quantidade de situações em que o cidadão se dirigiu ao Provedor de Justiça, dando a conhecer uma ocorrência ou um facto que considera injusto ou ilegal⁽⁵⁾. O gráfico *supra* explica tão-só o total de procedimentos abertos por queixa, de indeferimentos liminares das queixas e de arquivamentos liminares das exposições ocorridas no ano de 2014.

Quadro 1

Número de queixosos

| | |
|---------------------------|---------------|
| Pessoas singulares | 14 953 |
| Pessoas coletivas | 491 |
| Total de queixosos | 15 444 |

A diminuição das queixas de massa, seja por abaixo-assinado, seja pela utilização de formulário individual, explica a diminuição do número total de pessoas individuais que se queixaram ao Provedor de Justiça de 17 687 em 2013 para 14 953 em 2014.

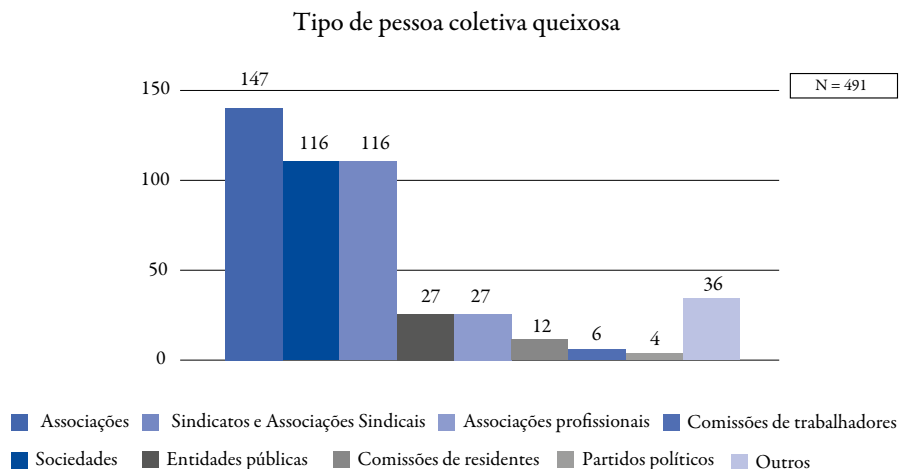
Quanto aos queixosos com natureza de pessoa coletiva, registou-se um aumento de 432 queixosos para 491.

Comparando os dados de 2014 com os ocorridos em 2012, frisa-se que, para um crescimento superior a 20% no número de procedimentos (e, assim, de questões diversas expostas), verificou-se uma diminuição de 44% no número de queixosos.

No que respeita às pessoas singulares, refira-se que 53% dos queixosos são do género feminino, verificando-se pela primeira vez um valor próximo da paridade (em 2013 a percentagem de queixosos do género feminino cifrou-se em 57%).

(5) Isto porque, várias queixas apresentadas ao Provedor de Justiça podem originar a abertura de um único procedimento que incorporará todas essas pretensões. Atente-se que o número total de queixoso é de 15 444 (*vide* Quadro 1).

Gráfico V



No que respeita à tipologia de pessoas coletivas que dirigiram queixa ao Provedor de Justiça, o crescimento verificado é especialmente sentido nas queixas apresentadas por sindicatos (mais 22 queixas do que no ano anterior, o que representa um crescimento percentual de 23%) e por associações (mais 22 queixas do que em 2013, o que em termos percentuais se traduz em um aumento de 18%). Destaca-se também o aumento das queixas de pessoas coletivas qualificadas como «outros»⁽⁶⁾ de 11 queixas em 2013 para 36 em 2014.

Por outro lado, assinala-se uma diminuição do número de queixas admitidas com origem em entidades públicas⁽⁷⁾ (de 31 em 2013 para 27 queixas em 2014) e em comissões de trabalhadores (de 11 em 2013 para 6 queixas em 2014).

Quadro 2

Número de procedimentos abertos e reabertos

| | |
|---|-------------|
| Por queixa escrita | 2413 |
| Por queixa verbal ou presencial | 401 |
| Por queixa por via eletrónica | 5704 |
| Por iniciativa do Provedor de Justiça | 8 |
| Total de procedimentos abertos | 8526 |
| Procedimentos reabertos | 14 |
| Total de procedimentos abertos e reabertos | 8540 |

(6) A título exemplificativo da categoria de «outros» destacamos os condomínios ou as comissões *ad-hoc* que não as de trabalhadores e de moradores que integram categoria própria.

(7) Sendo, por regra, caso para indeferimento liminar.

A via eletrónica continua a representar o meio mais escolhido pelos cidadãos para se dirigirem ao Provedor de Justiça. Em um universo de 8526 procedimentos abertos, 5705 tiveram origem em queixas apresentadas por aquela via. Esta tendência de crescimento tem-se verificado desde 2011. No ano de 2014 a proporção de queixas apresentadas por via eletrónica manteve de forma consistente essa tendência, registando-se um aumento de 250 unidades em número absoluto, o que corresponde a mais dois pontos percentuais no total, agora de 67%⁽⁸⁾. Saliente-se que há dez anos, esta proporção era de 20% do total. Por outro lado, mantendo-se sensivelmente idêntico o número de queixas apresentadas por escrito, verifica-se, assim, que o referido aumento é também conseguido pela diminuição do número de queixas verbais ou presenciais (passaram de 7% em 2013 para 5% em 2014).

Em relação aos procedimentos reabertos - e para total clareza na leitura deste quadro - sublinha-se que dos 14 procedimentos reabertos, 9 estão já contabilizados entre os procedimentos abertos em 2014. Evidencia-se que foram três os motivos que justificaram a reabertura de procedimentos: (i) a apresentação de factos novos após a decisão de arquivamento; (ii) a dissipação de um primeiro juízo de prematuridade da queixa pelo escoar do tempo; e (iii) a apresentação tardia de elementos necessários à apreciação da queixa, sobrevinda já após uma decisão de arquivamento assente na falta de resposta e presumido desinteresse do queixoso.

Quadro 3

| Número de procedimentos arquivados e rearquivados | |
|--|-------------|
| Procedimentos arquivados que transitaram de 2011 | 15 |
| Procedimentos arquivados que transitaram de 2012 | 187 |
| Procedimentos arquivados que transitaram de 2013 | 2098 |
| Soma dos procedimentos arquivados anteriores a 2014 | 2300 |
| Procedimentos arquivados abertos em 2014 | 5810 |
| Procedimentos reabertos e rearquivados em 2014 | 4 |
| Total de procedimentos arquivados e rearquivados | 8114 |

Quadro 4

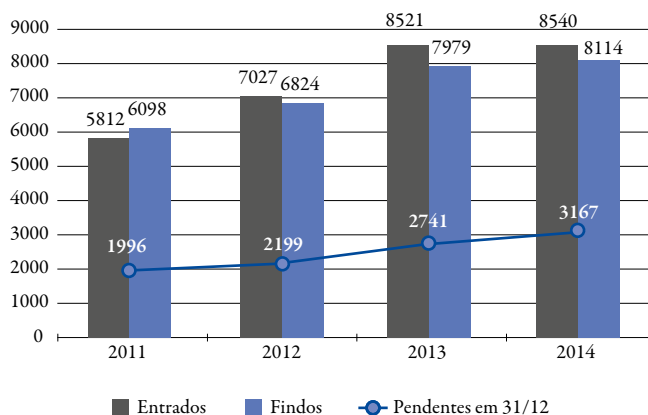
| Número de procedimentos pendentes em 31 de dezembro | |
|--|------------|
| Procedimentos transitados de 2011 | 3 |
| Procedimentos transitados de 2012 | 64 |
| Procedimentos transitados de 2013 | 372 |
| Soma dos procedimentos anteriores a 2014 | 439 |

(8) Pela primeira vez, atingindo os 2/3 do total de queixas.

| | |
|---|-------------|
| Procedimentos abertos em 2014 | 2718 |
| Procedimentos reabertos em 2014 | 10 |
| Total de procedimentos pendentes | 3167 |

Gráfico VI

Procedimentos entrados, findos e pendentes em 31 de dezembro



O número de procedimentos arquivados no ano em análise subiu 2% em relação a 2013 e, se considerarmos o ano de 2011 – ano que marcou o início do período de forte crescimento do número de procedimentos abertos – registou-se um aumento acumulado de 33%.

Todavia, apesar de desde 2012 se verificar uma tendência de crescimento do número de procedimentos arquivados e de em 2014 terem sido arquivados - em número absoluto - mais procedimentos do que no ano anterior, ainda não se alcançou o equilíbrio que permita anular o aumento de procedimentos abertos e, desse modo, diminuir o número de procedimentos pendentes no final do ano civil.

Registe-se que, durante o ano de 2014, foram reabertos 14 procedimentos, contabilizados no total indicado no gráfico *supra* (8540), em aplicação de figura regulamentar inexistente nos anos anteriores.

O gráfico em apreço deve igualmente ser interpretado, tendo em consideração o que *infra* se menciona sobre o tempo de duração dos procedimentos.

Quadro 5

Resumo do movimento de procedimentos

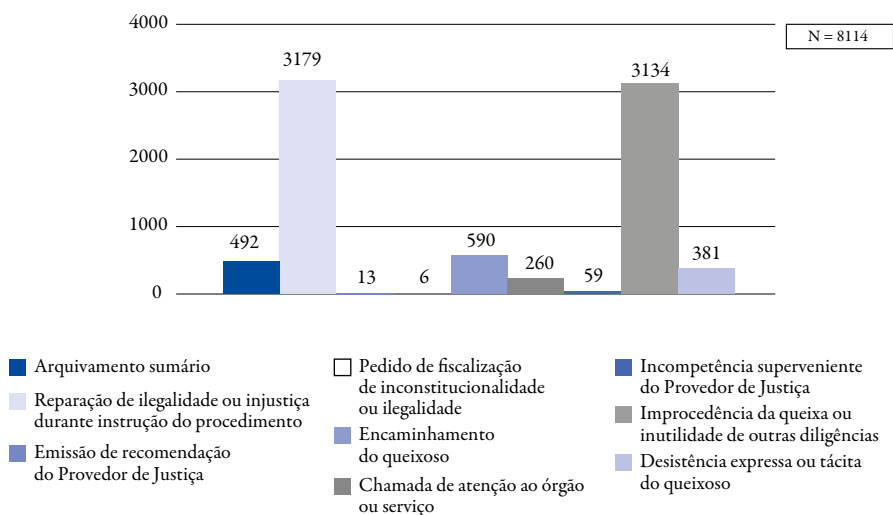
| | |
|---|-------|
| Total de procedimentos transitados de 2013 | 2741 |
| Total de procedimentos entrados | 8540 |
| Total de procedimentos arquivados | 8114 |
| Procedimentos entrados e arquivados em 2014 | 5804* |
| Procedimentos pendentes em 31 de dezembro | 3167 |

* Representando 68,0 % do total de procedimentos entrados

Para um valor sensivelmente idêntico de procedimentos abertos, a que acresce os procedimentos reabertos (no total de 8540), a proporção de procedimentos entrados e arquivados no mesmo ano civil desceu, em 2014, três pontos percentuais.

Gráfico VII

Motivo de arquivamento



Em número absoluto, foram arquivados⁽⁹⁾ no ano em análise mais 135 procedimentos do que no ano de 2013.

(9) Incluem-se 4 casos de rearquivamento.

No universo de 8114 procedimentos arquivados, em 3179 procedimentos concordou-se, pelo menos parcialmente, com o objeto da queixa apresentada ou foi conseguida uma solução justa e de acordo com a pretensão do queixoso (correspondendo a 39,2% do total de procedimentos arquivados)⁽¹⁰⁾.

Por seu lado, a proporção dos casos em que se considerou não ser procedente a queixa ou se julgou ser inútil a realização de qualquer outra diligência aumentou em relação aos números fixados em 2013, de 2724 para 3134 procedimentos arquivados (o que corresponde a 38,6% do total de procedimentos arquivados, um crescimento de 4,5% em relação ao alcançado em 2013 que se fixara em 34,1%).

Evidencia-se que, em 13 procedimentos, considerou-se a situação tutelada com a emissão de uma recomendação (8 recomendações emitidas), o mesmo sucedendo em 6 procedimentos cuja matéria tratada originou que tivesse sido suscitada a intervenção do Tribunal Constitucional (foram em número de 4 os pedidos de fiscalização da constitucionalidade apresentados por este órgão do Estado)⁽¹¹⁾.

Os demais casos de arquivamento repartiram-se entre as situações de encaminhamento para outra entidade ou meio mais adequado (590 casos, correspondendo a 7,3% do total dos procedimentos arquivados), de formulação de chamada de atenção aos órgãos ou serviços competentes (em 260 procedimentos, correspondendo a 3,2% do total de procedimentos arquivados), ou, simplesmente, foram objeto de sumária resposta (492 procedimentos, o que corresponde a 6,1% do referido total).

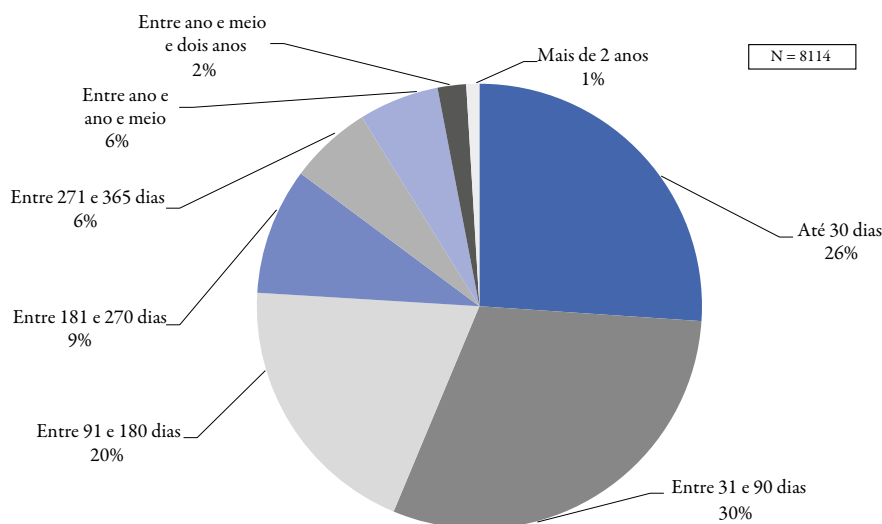
Mencionam-se ainda os casos de desistência expressa ou tácita da queixa (4,7% do total de procedimentos arquivados), ou seja, sem que seja possível assegurar o convencimento dos queixosos ou a eventual superação da razão de queixa, bem como aqueles poucos casos em que, só após instrução, se concluiu estar-se fora do âmbito de competência do Provedor de Justiça.

(10) Em 2014 manteve-se, pois, sensivelmente idêntica (menos quatro décimas de ponto percentual do que em 2013) a proporção de procedimentos em que, concordando-se pelo menos parcialmente com o objeto da queixa, se alcançou solução favorável.

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

Gráfico VIII

Duração dos procedimentos arquivados em 2014



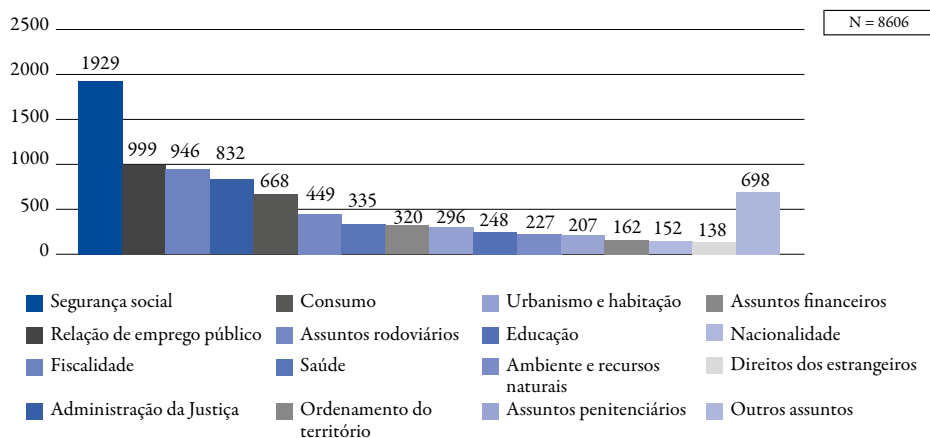
Tendo em consideração a tendência de crescimento do número de procedimentos abertos nos últimos anos, revela-se igualmente importante, para além da análise do número de procedimentos pendentes em determinado momento, a avaliação do tempo necessário para que ocorra o seu encerramento.

O presente gráfico indica o tempo de duração dos procedimentos arquivados em determinado ano civil, mantendo-se, em termos gerais, o mesmo padrão de duração dos procedimentos arquivados em anos anteriores, com uma ligeira diminuição dos escalões mais baixos.

No ano em análise, 26% dos procedimentos foram arquivados dentro dos primeiros trinta dias após a sua abertura (o que corresponde a 2115 procedimentos), 56% nos primeiros três meses (o que corresponde a 4568 procedimentos) e 76% nos primeiros seis meses (o que corresponde a 6164 procedimentos). Avaliando todo o ano de 2014, a proporção de procedimentos arquivados antes de decorridos doze meses sobre a sua abertura registou um valor de 91%, valor ligeiramente abaixo do obtido em 2013 (92,8%), mas acima do verificado em 2012 (90,5%).

Gráfico IX

Assuntos tratados pelas unidades temáticas



Repartindo-se os procedimentos por matérias, verifica-se que as quatro temáticas mais tratadas em 2014 – que representam em termos percentuais 55% do total do universo de 8606 – foram as questões de segurança social, de emprego público, de fiscalidade e de administração da Justiça. Esclarece-se que o universo considerado pelo presente gráfico é o dos assuntos em causa nos procedimentos. Isto implica que, por vezes, possa suceder que um só procedimento incida sobre mais do que um assunto, podendo um procedimento acumular duas ou mais qualificações. Assim se explica que o número de matérias ou assuntos tratados seja superior ao número de procedimentos abertos.

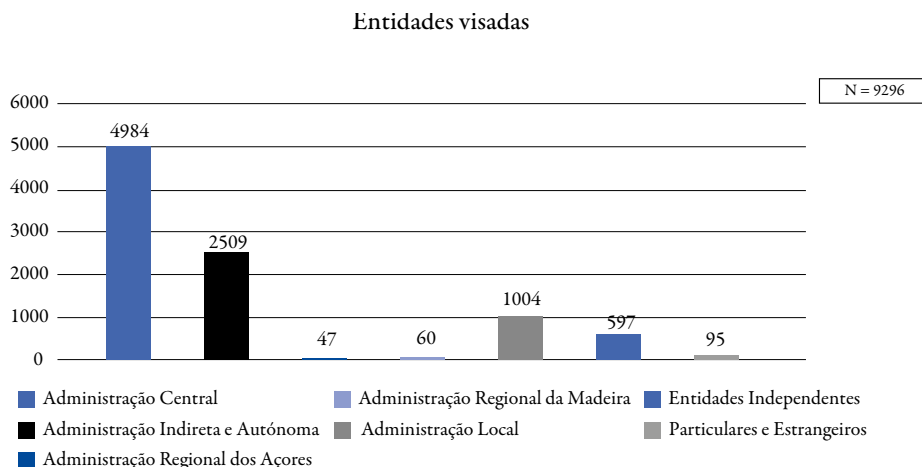
Comparando com o ano de 2013, registou-se uma ligeira alteração na distribuição das categorias mais tratadas, tendo os procedimentos que analisam as questões de emprego público ultrapassado os procedimentos que tratam de temáticas sobre fiscalidade. A evolução de cada matéria é, todavia, díspar. Assim, se por um lado se registou uma diminuição do número de procedimentos sobre questões de segurança social (menos 13%) e de fiscalidade (menos de 12%), por outro lado, aumentou o número de procedimentos referentes à matéria da relação de emprego público (5%) e da administração da Justiça (16%).

Nas restantes temáticas, sublinha-se, em termos relativos, a diminuição do número de procedimentos que analisam questões de educação (apesar de, em termos absolutos, terem aumentado o número de procedimentos) e, mais significativamente, das questões sobre nacionalidade.

Comparando os valores do ano em apreço com os de 2013, registam-se como temáticas com maiores aumentos, as de consumo (55%), as de ordenamento do território (32%), as de urbanismo e habitação (22%) e as de administração da Justiça. Em sentido inverso,

indicam-se, para além dos já mencionados casos da segurança social e da fiscalidade, os assuntos financeiros (menos 14%), os de nacionalidade (menos 18%) e os de direito dos estrangeiros (menos 22%) como sendo aqueles em que se verificou uma maior diminuição.

Gráfico X



Em primeiro lugar, importa explicitar que o universo considerado no presente gráfico é superior ao número de procedimentos abertos, na medida em que um só procedimento pode ter várias entidades visadas.

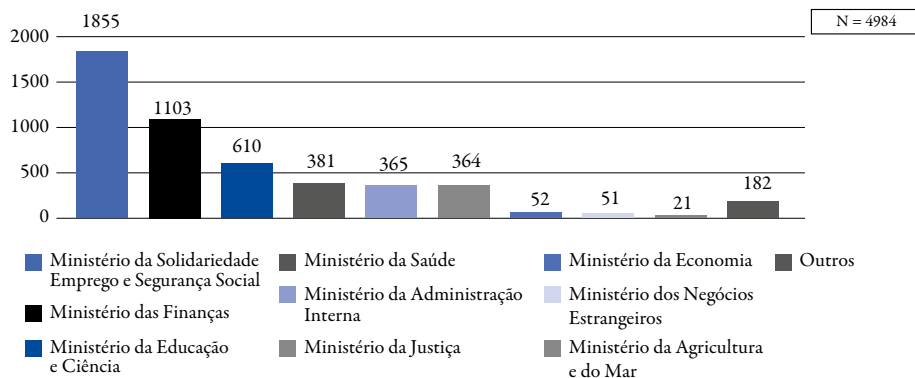
Em termos gerais, os dados relativos ao ano de 2014 são muito semelhantes aos verificados no ano anterior, destacando-se tão-só a descida em um ponto percentual do número de procedimentos em que a entidade visada é a Administração Central ou as entidades qualificadas como independentes.

Por seu turno, os procedimentos envolvendo entidades integradas na Administração Indireta e Autónoma aumentaram dois pontos percentuais e na Administração Local o aumento foi de um ponto percentual, muito próximo do ocorrido em 2012.

No que respeita à Administração Regional, os procedimentos que visam a Administração Regional da Região Autónoma da Madeira mantiveram-se em número sensivelmente idêntico ao verificado no ano anterior, salientando-se somente uma ligeira descida do número de procedimentos de 62 para 60. Sublinha-se que na Região Autónoma dos Açores registou-se um aumento do número de procedimentos que visam essa administração regional de 36 em 2013 para 47 em 2014.

Gráfico XI

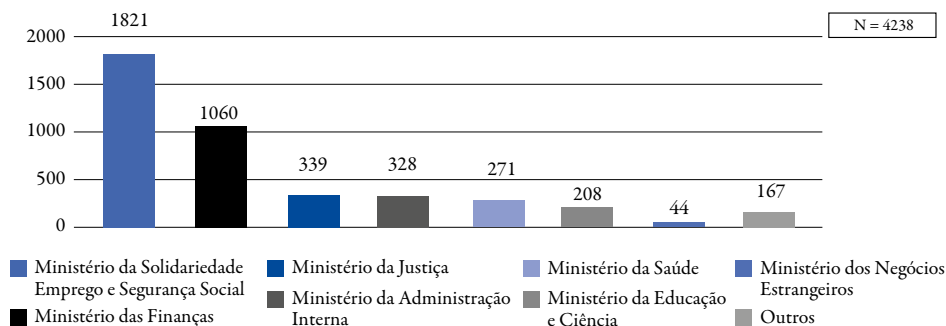
Distribuição das queixas por ministério



No tocante à imputação dos procedimentos à orgânica governamental existente em 31 de dezembro, assinala-se que a posição relativa dos vários ministérios segue a ordenação verificada em anos anteriores, sendo o Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, o Ministério das Finanças e o Ministério da Educação e Ciência, aqueles que registam o maior número de procedimentos. Destaca-se ainda a mudança de posição na ordenação do Ministério da Saúde que passou a ser o quarto ministério mais visado (de 356 procedimentos em 2013 para 381 em 2014). Por sua vez, verificou-se um decréscimo dos procedimentos que visam os serviços consulares. Estas alterações de posições na ordenação seguem a tendência ocorrida no ano de 2013.

Gráfico XII

Distribuição das queixas por ministério
(excluindo as questões sobre relação de emprego público)



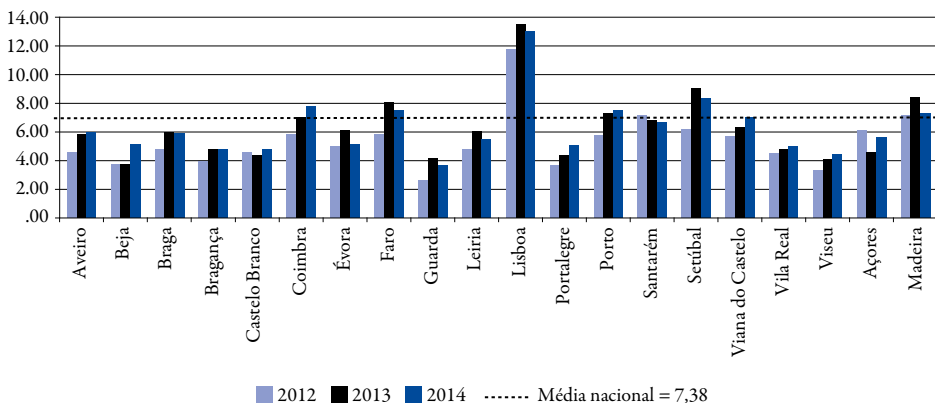
Excluindo da distribuição por ministério as queixas apresentadas pelos respetivos trabalhadores no âmbito da relação laboral, regista-se um claro reforço da proporção de queixas em que a entidade visada é o Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (de 37% na totalidade das queixas visando a Administração Central para 43%) e o Ministério das Finanças (de 22% na totalidade das queixas visando a Administração Central para 25%). Como previsível, dado o número elevado de trabalhadores, os Ministérios da Educação e Ciência e o da Saúde apresentam mudanças mais significativas em sentido inverso (respetivamente, de 12% para 5% e de 8% para 6%), se não forem tomadas em consideração as queixas apresentadas por trabalhadores dos referidos ministérios. O peso das questões laborais mantém-se elevado em especial no Ministério da Educação e Ciência, representando em 2014, 66% das queixas (no ano de 2013 a percentagem foi de 76%).



Assinala-se ainda um aumento de 5% do número de situações que visam as autarquias municipais. Os dez municípios⁽¹²⁾ que ocupavam lugar cimeiro em 2013 mantêm a proporção de cerca de 2/3 do total de queixas visando entidades com esta natureza. Estão em causa os municípios de Lisboa (127 procedimentos), de Cascais (26 procedimentos), de Sintra (23 procedimentos), do Funchal (21 procedimentos), do Porto (18 procedimentos), de Loures (17 procedimentos), de Oeiras (16 procedimentos), do Seixal (16 procedimentos), de Matosinhos (14 procedimentos) e de Odivelas (14 procedimentos).

Gráfico XIII

Queixas por 10 000 habitantes: distritos e Regiões Autónomas



(12) Com surgimento dos Municípios de Oeiras, do Seixal e de Matosinhos e a saída dos dez primeiros dos de Santa Maria da Feira, de Almada e de Braga.

Quadro 6

Queixas em função da população – os cinco maiores valores

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-----|---------|----------|----------|---------|---------|
| 1.º | Lisboa | Lisboa | Lisboa | Lisboa | Lisboa |
| 2.º | Madeira | Madeira | Santarém | Setúbal | Setúbal |
| 3.º | Açores | Setúbal | Madeira | Madeira | Coimbra |
| 4.º | Setúbal | Faro | Setúbal | Faro | Faro |
| 5.º | Faro | Santarém | Açores | Porto | Porto |

Observando a proporção entre o número de queixas recebidas, que deram origem a procedimento, e a população residente em cada distrito ou região autónoma, com base nos *Census* 2011, a média nacional registada em 2014 foi de 7,38 queixas por dez mil habitantes. Saliente-se que a diminuição verificada em relação a 2013, de 9 centésimas, é inteiramente imputável ao aumento do número de queixas com origem desconhecida, dado o aumento no uso do correio eletrónico, associado à omissão do endereço físico.

Verifica-se que, em 2014, o distrito de Lisboa mantém-se na primeira posição, seguido pelo distrito de Setúbal e pelo distrito de Coimbra. Sublinhe-se que, em comparação com o ano de 2013, existiu uma alteração no quadro, tendo o distrito de Coimbra substituído a Região Autónoma da Madeira que deixa de constar dos cinco distritos ou Regiões Autónomas com o maior número de queixas em função da população. Integram ainda o quadro *supra*, relativo aos cinco distritos com média de queixas mais elevada em função da população - como no ano de 2013 - os distritos de Faro e do Porto.

Por sua vez, os cinco distritos com valores mais baixos foram, por ordem decrescente, os distritos de Vila Real, de Bragança, de Castelo Branco, de Viseu e da Guarda. Com percentagens de crescimento do número de procedimentos em proporção mais significativa do que a média nacional, encontram-se os distritos de Beja (38%), da Região Autónoma do Açores (23%), dos distritos de Portalegre (17%), de Coimbra (11%) e de Castelo Branco (10%).

Verifica-se ainda que cinco circunscrições apresentaram um decréscimo, sendo elas os distritos de Setúbal (-7%), de Leiria (-9%), da Guarda (-11%), da Região Autónoma da Madeira (-13%) e do distrito de Évora (-17%).

Assinala-se que número de queixas oriundas do estrangeiro manteve-se sensivelmente idêntico ao do ano de 2013. Sendo de notar o aumento de situações de proveniência geográfica desconhecida – como já sucedeu em 2013 –, circunstância que poderá estar relacionada com o referido contínuo aumento de apresentação de queixas por via eletrónica.



Em jeito de conclusão, importa analisar os dados recolhidos do questionário que é remetido aos queixosos após a abertura de procedimento. Refira-se que a resposta é facultativa⁽¹³⁾ e anónima, razão pela qual os dados *infra* devem ser interpretados e analisados tendo sempre presente aquela premissa. Tal como sucedeu no ano de 2013, a percentagem de respostas ao questionário cifra-se proporcionalmente em 40%, tendo sido validados 3 156 questionários.

Dos 3156 questionários respondidos, em 178 respondentes têm natureza de pessoa coletiva e 2978 a pessoas singulares.

Resulta dos dados obtidos que, ao contrário do que sucedeu na totalidade das queixas⁽¹⁴⁾ - e à semelhança do ano de 2013 – o género predominante no universo de respostas foi o masculino (60%).

Assinala-se a tendência de crescimento, já verificada em 2013, em termos percentuais de queixosos respondentes que dirigiu pela primeira vez queixa ao Provedor de Justiça (80%). Sublinha-se também que, nos demais casos em que os queixosos respondentes mencionaram já ter dirigido uma queixa ao Provedor de Justiça, 35% fê-lo pela segunda vez, 51% já o havia feito anteriormente entre duas e cinco vezes e os restantes 14% fizeram-no em mais do que cinco ocasiões.

Tomando apenas como representativo do total dos queixosos o universo de respostas dadas regista-se uma proporção sensivelmente idêntica à do ano de 2013. Considerando então a distribuição etária, a percentagem de queixosos respondentes com idade superior a 65 anos foi de 17% (menos dois pontos percentuais do que no ano de 2013). Verifica-se que o referido decréscimo acompanha idêntico movimento decrescente verificado nas queixas que versam sobre matéria de segurança social.

Caso se tome como limiar referencial o escalão etário entre os 60 e os 65 anos de idade, a proporção percentual de respostas é de 14% (menos dois pontos percentuais que em 2013). Manteve-se, em termos absolutos, em número de quatro casos de queixosos com idade inferior a 18 anos.

Por seu turno, verifica-se um aumento, em dois pontos percentuais, do número de respostas dos queixosos que integram os escalões etários entre os 30 e 39 anos de idade (de 17% em 2013 para 19% em 2014) e entre os 50 e 59 anos de idade (de 23% em 2013 para 25% em 2014).

No tocante às habilitações académicas, aumentou a proporção de respostas que indicam um grau superior (de 41% no ano anterior para 46% em 2014). Assinala-se, ainda, o aumento em termos percentuais de respostas, indicando a titularidade de licenciatura (de 22% em 2013 para 26% em 2014) e, apesar de em menor valor, do grau de mestrado ou

(13) Refira-se que, por vezes, o questionário não pode ser remetido a todos os queixosos, *v.g.*, no caso de uma queixa apresentada coletivamente, através de abaixo-assinado, com a indicação apenas de um único endereço ou contato.

(14) Como se referiu *supra* cifra-se em 53% a percentagem de queixosos do género feminino.

pós-graduação (de 11% em 2013 para 12% em 2014). Diminuiu, por outro lado, a percentagem dos queixosos que detêm apenas a titularidade do primeiro ciclo do ensino básico (de 15% em 2013 para 13% em 2014).

No que respeita à situação socioprofissional, comparando com o ano de 2013, diminui a percentagem de respondentes em situação de desemprego de 17% para 15% e em situação de aposentado ou reformado de 31% para 27%. Em sentido inverso, regista-se um aumento do número de respondentes em situação de trabalho dependente, seja na Administração (de 11% para 14%), em empresa pública (de 6% para 8%) ou no setor privado (de 14% para 16%).

1.2. Defesa e Promoção dos Direitos Fundamentais

1.2.1. Direitos ambientais, urbanísticos e culturais

Das queixas e das iniciativas oficiosas de investigação

As questões controvertidas de direitos ambientais, urbanísticos e culturais justificaram a admissão de 850 queixas⁽¹⁵⁾ oriundas dos mais diversos pontos do território continental. Acrescem dois procedimentos por iniciativa oficiosa do Provedor de Justiça: o primeiro⁽¹⁶⁾, acerca do cumprimento dos deveres de inventariação e de atuação prioritária em edifícios públicos a apresentar riscos imputados ao uso de amianto. O segundo⁽¹⁷⁾, a respeito das condições de segurança das demolições praticadas em execução de decisões dos tribunais, uma vez que por força do princípio da separação de poderes não dependem de licença nem de comunicação prévia às autoridades municipais.

Do bulício das grandes cidades às praias e vilas costeiras. Dos centros históricos às aldeias e lugares serranos do interior, uns e outros a sentirem o decréscimo populacional. Das áreas urbanas de génese ilegal às áreas de reabilitação urbana. Percorrem-se margens dos rios e florestas, parques industriais e estaleiros de obras. Dos portos e aeródromos aos simples abrigos de passageiros ou aos apeadeiros do caminho de ferro. Acompanhadas muitas vezes por fotografias, por extratos de cartas ou por mapas rudimentares, estas queixas levam o Provedor de Justiça a uma ininterrupta viagem que toma o pulso à proximidade que múltiplas tarefas públicas assumem na vida e nos direitos das pessoas.

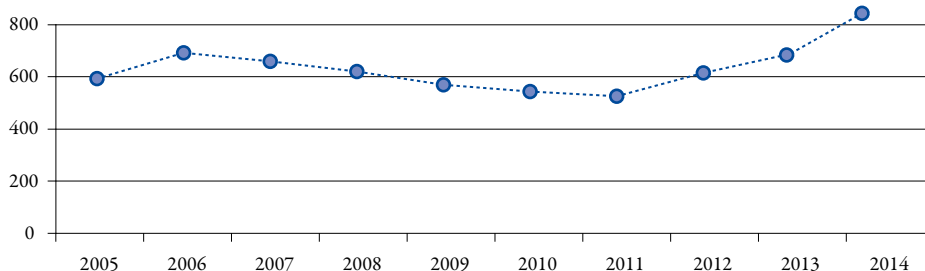
(15) O que representa um aumento de quase 23% relativamente a 2013.

(16) Procedimento P-0002/14.

(17) Procedimento P-0007/14.

Gráfico XIV

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



É a habitação social com todas as suas vicissitudes: as listas de espera para atribuição de alojamento, o realojamento por inadequação do fogo, a atualização das rendas sociais, a conservação do interior das habitações ou das partes comuns. Surgem as estradas e os danos em automóveis imputados à vigilância e conservação: o buraco no pavimento, a curva sem visibilidade, o javali que se atravessa na faixa de rodagem. É a fiscalização do ruído, da qualidade das águas e do ar. A imposição de ligações às redes públicas de água e saneamento, a par com a multiplicação de taxas e tarifas contestadas pelas diferenças entre municípios vizinhos. São as pequenas e as grandes operações urbanísticas. A sua conformidade ora com simples regras de afastamento entre edificações ora com os mais diversos instrumentos gerais e especiais de ordenamento do território. Estes mesmos instrumentos são também eles próprios motivo de queixa, em especial os planos municipais e os planos especiais de ordenamento do território, no conteúdo e suas vicissitudes: ou por tardarem na sua prometida revisão ou por conterem inovações que frustram expectativas. É o incumprimento dos deveres de limpeza florestal e o receio de ter às portas de casa combustível para as chamas dos incêndios no verão. E o mesmo vale para a limpeza das margens fluviais e a desobstrução de linhas de água contra o risco de cheias, a segurança de instalações de gás (principalmente de gás em botija) ou os cuidados com chaminés industriais, torres de arrefecimento ou simples exaustores de fumos. São ainda os espaços públicos e a sua administração: o estacionamento tarifado, as feiras e mercados, a venda ambulante de gelados ou castanhas, as esplanadas e os quiosques, as ciclovias, os passeios para peões, os parques e jardins públicos, como é ainda a administração do domínio público hídrico ou geológico e suas concessões, passando pela administração dos cemitérios. É o pastor que se queixa dos herbicidas aplicados pela junta de freguesia à vegetação infestante dos caminhos vicinais. É o impacto ambiental de instalações e equipamentos, subestimando aqui e ali as perturbações na vida das populações locais, por se fixarem algumas avaliações na salvaguarda da fauna ou da flora. São ainda as servidões administrativas impostas pelas redes

de comunicações, pelas obras hidráulicas, por gasodutos ou pelas redes de transporte e distribuição de eletricidade.

A constituição destas últimas, por se verificar que incorre repetidamente em violação de direitos dos proprietários, justificou, em 2014, uma inspeção às direções regionais de economia do Centro e do Norte, bem como a alguns serviços da EDP – Distribuição, SA, em Coimbra e no Porto⁽¹⁸⁾. Esta delimitação geográfica deve-se à estrutura fundiária. Com efeito, é das regiões em que os prédios rústicos possuem áreas menores que provém a generalidade das queixas.

O ambiente, o urbanismo e o ordenamento do território são porventura os setores da atividade administrativa que conheceram uma maior descentralização e não apenas em favor dos municípios como, agora também, das freguesias⁽¹⁹⁾. Por sua vez, já não é só a administração central do Estado a criar formas de desconcentração e de administração indireta, como são os próprios municípios a disporem de um vasto setor empresarial ou a concessionarem serviços e tarefas públicas em volume e importância cada vez maiores.

Em 68% das queixas surge como principal visado um município. Em 4%, uma freguesia.

Principalmente visadas em 2014 foram a Câmara Municipal de Lisboa e as empresas que superintende (113), as concessionárias EP – Estradas de Portugal, SA (26) e a EDP, Distribuição, SA (21), além da Agência Portuguesa do Ambiente, IP (25), e do Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, IP (20).

A Câmara Municipal de Cascais motivou 23 queixas, seguida pelas câmaras municipais de Sintra (15), do Porto (15), de Braga (11), de Oeiras (13), de Loures (13) de Matosinhos (13), de Vila Nova de Gaia (11) e de Loulé (10). Mais de uma centena de outras câmaras municipais foram objeto de reclamação, registando no entanto um número inferior a 10 queixas.

O Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP, foi visado em 12 queixas, a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica em 11, a Direção-Geral do Património Cultural em 9 queixas, o Instituto Português do Desporto e Juventude, em 6. Da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana foram apresentadas, respetivamente, 15 e 14 queixas.

Do aperfeiçoamento de atos legislativos e regulamentares

O urbanismo, o ambiente e o ordenamento do território desafiam o jurista com uma densa e complexa rede normativa. Aos atos legislativos da Assembleia da República e do Governo e aos regulamentos e diretivas da União Europeia vem juntar-se um profuso e cada vez mais extenso direito local, vertido em posturas, regulamentos, planos diretores,

(18) O relatório será apresentado em 2015.

(19) Cf. Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

de urbanização e de pormenor, contratos de concessão e delegações interadministrativas de tarefas públicas nos 278 municípios e 2882 freguesias continentais.

E o ano foi pródigo em alterações legislativas, a começar pelas novas bases da política de solos, ordenamento do território e urbanismo⁽²⁰⁾ e a passar por mais uma ampla reforma do regime jurídico da urbanização e da edificação⁽²¹⁾. Algumas inovações legislativas motivaram os cidadãos a queixar-se ao Provedor de Justiça, pedindo que recomende revogações parciais ou modificações. Outras, pelo contrário, vieram concretizar anteriores sugestões e recomendações para aperfeiçoamentos normativos. Foi igualmente objeto de várias queixas, algumas ainda em apreciação, o Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril, que veio permitir a dispensa no cumprimento de importantes requisitos em obras de reabilitação urbana, mesmo quando estas se traduzam na construção de um novo edifício. É o caso de algumas exigências relativas a acessibilidades arquitetónicas, como também de requisitos mínimos de segurança e salubridade das edificações (v.g. proteção de vãos dos compartimentos de habitação contra a privação de insolação e ventilação natural).

Já, pelo contrário, a Lei n.º 34/2014, de 19 de junho, em matéria de domínio público marítimo e fluvial, veio conter o impulso de queixas apresentadas em anos anteriores contra a caducidade do direito de ação para o reconhecimento de direitos históricos sobre parcelas das margens e arribas. O legislador abriu mão de um termo certo para provar os factos constitutivos e dispensou os imóveis em área urbana consolidada «fora da zona de risco de erosão ou de invasão do mar, que se encontrem ocupados por construção anterior a 1951» (alínea c), do n.º 5, do artigo 15.º, da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, na nova redação). Em 2013, o Provedor de Justiça expusera ao Governo as suas objeções ao anterior regime, suscitando dúvidas acerca da conformidade com o direito de acesso aos tribunais e com as garantias da propriedade privada (artigos 20.º e 62.º da Constituição).

O Novo Regime do Arrendamento Urbano e sobretudo as alterações introduzidas pela Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto, ainda justificaram 14 queixas de inquilinos e senhorios, contra as mais diversas inovações⁽²²⁾. Em 2013, o Provedor de Justiça tinha iniciado o rastreio das múltiplas objeções suscitadas ao novo regime, procurando concentrar as que

(20) Lei n.º 31/2004, de 30 de maio.

(21) Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro.

(22) Entre outras, do lado dos arrendatários, o suposto efeito retroativo das atualizações depois de provado auferirem um rendimento anual bruto corrigido inferior a produto de cinco retribuições mínimas mensais por 12 meses; a incidência desta prova num ano económico que fortuitamente trouxe rendimentos superiores ao inquilino; a aplicação das atualizações a arrendamentos com os mais variados regimes especiais (v.g. casas do povo, casas económicas, imóveis do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP); a insuficiente proteção aos inquilinos idosos considerando o peso determinante do valor patrimonial do imóvel no cômputo da nova renda em contramão com a sua maior dificuldade em mudar de casa; o cômputo de algumas prestações sociais no rendimento anual bruto. Da parte dos senhorios, a sua exposição e falsas declarações acerca da extensão do agregado familiar do inquilino; a discrepância entre o valor da renda auferida e o da coleta em Imposto Municipal sobre Imóveis; alguns aspetos operacionais do Balcão Nacional do Arrendamento.

justificassem sugestões de aperfeiçoamento. Considerou que se justificava permitir aos inquilinos a reavaliação dos imóveis, por erro ou por desatualização. O caso talvez mais injusto era o de avaliações patrimoniais já com alguns anos e que por isso não refletiam integralmente o transcurso do tempo para o efeito de sopesar a vetustez das edificações. A um edifício com 60 anos aplica-se o coeficiente mais elevado, mas se a avaliação tributária for anterior, a verdade puramente formal prevalece sobre as evidências.

Sugeriu-se ainda uniformizar o termo anual para o arrendatário provar junto do senhorio que conserva um rendimento anual aquém dos padrões de desafoço económico (inferior a 60 retribuições mínimas mensais).

Por último, recordou-se ao Governo que o regime transitório de cinco anos para os contratos pretéritos, em muitos casos, já deixa avistar o seu termo, urgindo restituir confiança aos arrendatários em posição mais vulnerável:

«Dentro em breve, para algumas relações de arrendamento para habitação atinge-se metade do período transitório. A incerteza entre estes inquilinos pesa muito mais do que na generalidade da população e diminui compreensivelmente a sua qualidade de vida. (...) São confrontados com o teor do artigo 36.º, n.º 9, do Novo Regime do Arrendamento Urbano: “Findo o período de cinco anos (...): a) O valor da renda pode ser atualizado por iniciativa do senhorio (...), não podendo o arrendatário invocar a circunstância prevista na alínea a), do n.º 4 do artigo 31.º”. As condições habitacionais para as pessoas com mais idade são, por isso, duplamente cuidadas na ordem constitucional. Não é apenas o direito fundamental a uma habitação condigna (artigo 65.º, n.º 1), como é também a necessidade de prover a condições que “respeitem a sua autonomia pessoal e evitem e superem o isolamento ou a marginalização social” (n.º 1 do artigo 72.º). O mesmo vale para os cidadãos portadores de deficiência, mesmo com idade inferior a 65 anos».

Sob proposta do Governo, a Assembleia da República veio a adotar medidas que acolheram as referidas sugestões através da Lei n.º 78/2014, de 19 de novembro.

Refira-se, por outro lado, a publicação da Portaria n.º 122/2014, de 16 de junho, e que satisfaz uma sugestão anteriormente formulada ao Senhor Secretário de Estado do Desenvolvimento Rural e das Florestas. Tratou-se de abolir os emolumentos que eram cobrados pelo Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, IP, pela simples apresentação de pedidos de autorização para caminhadas em certas zonas das áreas protegidas (Parque Nacional da Peneda-Gerês, parques e reservas naturais).

Também a Assembleia Municipal de Braga alterou a tabela de taxas para reduzir o valor tributado sobre as inspeções a ascensores, uma vez demonstrado que, na fundamentação económica, os custos emolumentares ultrapassavam largamente os da própria inspeção. Esta medida fora sugerida à Câmara Municipal de Braga em 2013 que a contemplou na proposta ao órgão deliberativo.

O compromisso de alterações legislativas trouxe outras notícias positivas. Há mais de cinco anos, fora recomendado ao legislador⁽²³⁾ que pusesse termo ao sacrifício verdadeiramente ímpar em que ficam os proprietários de solos urbanos logo que publicado oficialmente um estudo prévio que reserve esses solos para uma nova estrada nacional ou para uma variante. Isto sem poderem invocar o regime geral da responsabilidade civil extracontratual pública⁽²⁴⁾ para obterem ressarcimento. Pior do que ser expropriado é permanecer indefinidamente privado de edificar, sem ter sequer garantias de a estrada vir a ser construída e, mesmo nessa hipótese, de vir a ser indemnizado. O corredor reservado admite várias opções de atravessamento e a reserva conservada ao longo de anos pode muito bem tê-lo sido em vão. No artigo 165.º do Estatuto das Estradas Nacionais, aprovado pela Lei n.º 2037, de 19 de agosto de 1949, estabelece-se o direito a uma indemnização pela privação do uso edificatório ao fim de três anos (§1.º) e «se o impedimento se prolongar por mais de cinco anos, o proprietário pode exigir que a expropriação se realize desde logo» (§2.º). Conquanto o Provedor de Justiça visse nestes direitos um bom exemplo de direitos fundamentais em sentido material (n.º 1, do artigo 16.º, da Constituição da República Portuguesa – doravante CRP), a EP – Estradas de Portugal, SA, como já anteriormente a Junta Autónoma das Estradas, objetavam que esta norma tinha caducado. Recusaram aplicá-lo de forma sistemática e perentória.

O Senhor Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações respondeu ao Provedor de Justiça ter o Governo anuído à sugestão de «recuperar» estes direitos e, com efeito, a proposta de lei n.º 275/XII, no n.º 5, do artigo 32.º, admite o seguinte:

«A servidão referida nos números anteriores caduca decorridos cinco anos após a respetiva data de constituição, podendo o IMT, IP, com a antecedência mínima de um ano do seu termo ou renovação, prorrogar este prazo, por uma única vez, por igual período, desde que devidamente fundamentada e mediante o pagamento de justa indemnização».

Em tema bem diferente, apontaram-se insuficiências à aplicação da Portaria n.º 217/2007, de 26 de fevereiro, quanto às garantias dos jogadores nos torneios de póquer em casinos. Essas insuficiências e uma extensa enumeração de ilegalidades encontradas nos regulamentos de várias concessionárias das zonas de jogo tinham sido comunicadas ao Senhor Secretário de Estado do Turismo. Este membro do Governo comprometeu-se a alterar a portaria e fazer assegurar o seu primado em relação ao funcionamento de cada casino. Por seu turno, a respeito do ingresso de jogadores inveterados nas salas de jogo⁽²⁵⁾

(23) Recomendação n.º 4/B/2008, de 15 de abril. Cf. *Relatório à Assembleia da República 2008*, consultável em <http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Rec4B08.pdf>

(24) Cf. artigo 2.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro.

(25) Que justificou em anos anteriores a Recomendação n.º 8/B/2012.

foi transmitido já se encontrarem instalados, em todos os casinos, os novos sistemas de circuito interno de televisão. Permitirão identificar os jogadores que, por iniciativa própria, a pedido das concessionárias ou por iniciativa do Serviço de Inspeção de Jogos, estejam proibidos de aceder às salas de jogo⁽²⁶⁾. E esta proibição passou a respeitar o prazo de cinco anos, em lugar do prazo dos dois anos que vinham sendo indevidamente fixados. Veio a ser aprovado um regulamento de controlo e vigilância dos jogadores proibidos de aceder aos casinos⁽²⁷⁾, nomeadamente, por patologias da dependência do jogo. Ainda na sequência do que fora recomendado pelo Provedor de Justiça, o Senhor Secretário de Estado do Turismo empreendeu uma forma de coordenação com o Instituto dos Registos e Notariado, IP (IRN, IP), com vista a serem comunicadas ao Serviço de Inspeção de Jogos as sentenças judiciais de inabilitação e de interdição que impeçam a prática de jogos de fortuna e azar. Quanto à imperfeita transposição da Diretiva Branqueamento de Capitais, no que diz respeito ao dever de identificar os jogadores, o Governo afirmou aguardar as conclusões de um grupo de trabalho⁽²⁸⁾ para então serem adotadas alterações legislativas, regulamentares e operacionais, necessárias à conformidade do direito nacional com as recomendações do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), designadamente em matéria de identificação dos frequentadores de casinos.

Do aperfeiçoamento de práticas administrativas

Entre os cidadãos e os poderes públicos, o Provedor de Justiça pode caracterizar-se como um interlocutor qualificado: um órgão que, na defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, está também vocacionado para formular as perguntas certas aos centros de decisão certos. Qualificado pela legitimidade democrática da sua designação parlamentar. Qualificado pelo critério da legalidade e da justiça a que se atêm as interpelações que faz. Por vezes tomadas como pertinazes, muitas vezes tidas como incómodas, as perguntas deste órgão do Estado não se limitam a cuidar do cumprimento de uma concreta lei ou de um determinado preceito regulamentar. Chegam-lhe problemas de descoordenação administrativa que, por vezes, passam despercebidos nos tribunais e nos noticiários televisivos, sem embargo de também muitas vezes serem verdadeiramente aflitivos para o quotidiano das pessoas. O Provedor de Justiça pergunta, insiste, volta a interpelar e pede às autoridades públicas que se ponderem outros aspetos relevantes ou que se pronunciem acerca de uma sugestão. Confronta os seus interlocutores com as respostas evasivas ou com informações contraditórias obtidas junto de outros departamentos e serviços, não raro no interior do mesmo organismo.

(26) Aguarda-se a autorização da Comissão Nacional da Proteção de Dados.

(27) Regulamento n.º 1/SIJ/2014, de 21 de março,

(28) Despacho n.º 9125/2013, de 1 de julho, do Ministro de Estado e das Finanças.

Embora não possa contar-se em apenas duas palavras, vale a pena relatar um caso paradigmático deste tipo de intervenção. Queixavam-se os passageiros de duas carreiras de autocarros⁽²⁹⁾ em Lisboa de serem apeados em Alcântara, desde 10 de junho de 2014, e obrigados a subir a pé mais de um íngreme quilómetro para retomarem o transporte nos Prazeres. Nem sequer às pessoas com mobilidade reduzida era assegurado o transbordo. Ruíra parte de uma escarpa calcária na Rua Maria Pia e, apesar de as obras de consolidação já se encontrarem acabadas, a Carris, SA, não se dispunha a retomar o percurso, enquanto as autoridades municipais não instalassem a sinalização adequada. Já decorrera mais de um mês quando a queixa foi apresentada⁽³⁰⁾. O nó do problema estava, ao que parece, na indisponibilidade dos sinais próprios (refletores *new jersey* nas barreiras de cimento). Os automóveis ligeiros, esses já tinham voltado a circular depois de alguém ter feito desaparecer as vedações.

A ação do Provedor de Justiça desenvolveu-se entre a Carris, SA, a Junta de Freguesia da Estrela, a Direção Municipal de Mobilidade e Transportes, a Direção Municipal de Projetos e Obras, a Direção Municipal de Tráfego, a Direção Municipal de Manutenção de Infraestruturas e Via Pública, o Gabinete do Vereador do pelouro e, por fim, o Gabinete do Presidente. Se tudo dependia da empresa fornecedora dos sinais, sugeriu-se um pedido às câmaras municipais vizinhas para que cedessem material aprovisionado. O troço veio a ser reaberto na noite de 18 de julho de 2014, ao fim de cinco dias intensos de telefonemas e de mensagens de correio eletrónico trocadas com os referidos serviços.

Em 2014, o Provedor de Justiça entendeu serem necessárias medidas sobre os passatempos televisivos que empregam linhas telefónicas de tarifa agravada. Já em 2013 tinham surgido as primeiras queixas contra as denominadas *linhas 760*⁽³¹⁾. Confirmou-se que esta atividade ultrapassava limites importantes. Os prémios não eram pagos em numerário, mas através de uma linha de débito restrita a bens e serviços determinados e sujeita a um curto prazo de caducidade. Não obstante, incentivava-se frequentemente a participação de pessoas económica e socialmente vulneráveis (pessoas endividadas ou desempregadas) como uma oportunidade para ultrapassarem o seu infortúnio. Os apelos eram insistentes e o custo final das chamadas ficava ignorado, torneando-se as limitações impostas aos jogos de fortuna e azar ou afins, ao mesmo tempo que se escapava aos condicionalismos jurídicos da publicidade, porque praticados em programas de entretenimento e protagonizados pelos seus apresentadores. Interpelou a Direção-Geral do Consumidor, a Autoridade Nacional de Comunicações, a Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna e a Entidade Reguladora da Comunicação. A Direção-Geral do Consumidor e a Entidade Reguladora da Comunicação reconheceram a necessidade de providências. Pouco depois,

(29) Carreiras 712 e 742.

(30) Procedimento Q-4251/14.

(31) *V.g.* Procedimento Q-3542/13.

o Provedor de Justiça era informado de um acordo de autorregulação convencionado entre as três principais estações televisivas. Estipularam-se obrigações de informação ao consumidor e de moderação na angariação dos participantes.

Um outro ponto a merecer especial atenção foi o do amianto em edifícios públicos. Em 8 de maio de 2014, o Provedor de Justiça solicitou ao Senhor Primeiro-Ministro que o informasse acerca do estado em que se encontrava o cumprimento da programação ordenada na Lei n.º 2/2011, de 9 de fevereiro (procedimentos e objetivos em ordem à remoção de produtos que contenham fibras de amianto presentes em edifícios, instalações e outros equipamentos públicos). Registava o Provedor de Justiça:

«Pude dar-me conta de que já um dos meus antecessores, há 10 anos, precisamente, tomara idêntica iniciativa para acompanhar a sequência concedida à Resolução da Assembleia da República n.º 24/2003, de 2 de abril. Verifiquei, bem assim, que ao longo desta última década pouco viria a ser concretizado para reduzir à mínima expressão possível os efeitos que infelizmente continuaram a revelar-se».

E na esteira das iniciativas de anteriores titulares do cargo, especificava-se uma sugestão formulada em 2008. Uma vez que o Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, incumbira a administração pública de inventariar todos os imóveis do Estado⁽³²⁾, mostrava-se razoável que a par do inventário⁽³³⁾ se procedesse a um levantamento das edificações com riscos imputados ao amianto. Contudo, nada fora feito, apesar de se avolumarem as suspeitas de imputação de doenças oncológicas a certos locais de trabalho em funções públicas, cuja edificação tinha empregado fibrocimento. Daí a importância de ver cumprida a Lei n.º 2/2011, de 9 de fevereiro.

Pouco depois, o Senhor Primeiro-Ministro anteciparia os dados que vieram a ser divulgados no portal do Governo em 31 de julho de 2014: o levantamento dos edifícios, instalações e equipamentos públicos que contêm amianto na sua construção. Afirma-se terem sido recenseados, por fim, todos os edifícios, instalações e equipamentos onde se prestam serviços públicos, em regime de utilização ocupacional (independentemente da titularidade ou do regime de utilização), no âmbito da administração pública central direta e indireta, bem como alguns edifícios, instalações e equipamentos do setor empresarial do Estado, designadamente os hospitais E.P.E. A operação foi coordenada e acompanhada pela Autoridade para as Condições do Trabalho e pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças. Em cerca de 84% dos edifícios, instalações e equipamentos ocupados por serviços públicos não foi detetada a presença de amianto. Os restantes 16%, sinalizados como podendo conter amianto na sua construção, serão sujeitos a uma análise dos dados recolhidos, no sentido de determinar aqueles para que bastam ações regulares de

(32) Artigos 116.º e seguintes.

(33) Que já o Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de outubro mandara fazer.

monitorização e aqueles que devem ser submetidos a novas análises. Estas hão de infirmar ou confirmar os dados já recolhidos e justificar possivelmente ações corretivas. Algumas queixas apresentadas por comunidades educativas farão continuar a acompanhar a execução do programa em relação aos edifícios escolares públicos. Em muitas escolas públicas já se registaram intervenções concretas de selagem ou remoção dos elementos construtivos com fibrocimento.

Um efeito menos visível da intervenção do Provedor de Justiça, mas nem por isso menos importante, encontra-se na sensibilidade dos tribunais para acolherem na jurisprudência sugestões e recomendações interpretativas que a administração pública recusou adotar. É decerto um bom exemplo a alteração jurisprudencial quanto à taxa liquidada anualmente pela EP – Estradas de Portugal, SA, sobre licenças de mensagens publicitárias instaladas ou afixadas numa margem de 100 metros contados para além da zona *non aedificandi* das estradas nacionais⁽³⁴⁾, quando na verdade, a Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, prevê apenas o licenciamento municipal, devendo este obter um simples parecer da concessionária. Com efeito, o Supremo Tribunal Administrativo cita e acompanha a Recomendação n.º 5/A/2012⁽³⁵⁾, anulando ou confirmando a anulação contenciosa de várias liquidações⁽³⁶⁾. A concessionária, por sua vez, já tinha moderado os critérios amplos, pois adotara uma solução compromissória vertida na Recomendação n.º 16/A/2013⁽³⁷⁾, ao desobrigar os administrados do pagamento anual, contendo-se ao licenciamento originário.

Por seu turno, veio a ser declarada pelo Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria a nulidade da licença municipal de um vasto centro comercial na zona histórica de Santarém, depois de participados⁽³⁸⁾ os indícios de ilícito urbanístico ao Ministério Público que impugnou o ato.

E também a própria administração pública cita o Provedor de Justiça em todas as suas dimensões: não só quando possa eventualmente descortinar um qualquer interesse estratégico, mas também, e sobretudo, mesmo quando a posição do Provedor de Justiça é diretamente consentânea com possíveis «pequenos» interesses de oportunidade. Assim, ocorre designadamente para o entendimento de que não podem ser liquidadas taxas pela apresentação de reclamações, petições ou representações aos poderes públicos, como surge

(34) € 56,79 por cada m² das tabuletas ou objetos semelhantes, de acordo com a alínea j), do n.º 1, do artigo 15.º, do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, na redação do Decreto-Lei n.º 25/2004, de 24 de janeiro.

(35) *Vide Relatório à Assembleia da República 2012*, consultável in: www.provedor-jus.pt

(36) Entre outros, Acórdão da 2.ª Secção, de 26 de junho de 2013 (proc.º 232/13); Acórdão da 2.ª Secção, de 2 de julho de 2014 (proc.º 615/14); Acórdão da 2.ª Secção, de 2 de julho de 2014 (proc.º 1566/13), in *Bases Jurídico-Documentais do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP*, consultadas em 23 de fevereiro de 2015.

(37) Cf. *Relatório à Assembleia da República 2013*, consultável in www.provedor-jus.pt

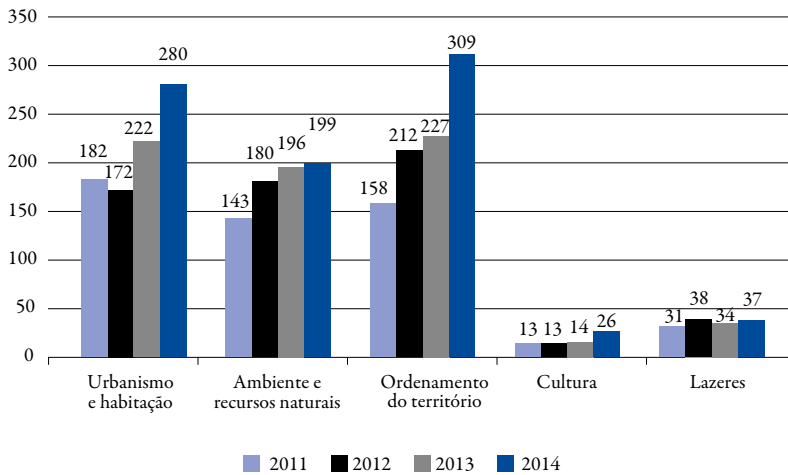
(38) R-4062/03 (A1).

em parecer da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo⁽³⁹⁾.

Da repartição temática da atividade

Gráfico XV

Direitos ambientais, urbanísticos e culturais



Como houve oportunidade de registar *supra*, o ano 2014 confirmou a tendência para um número mais elevado de queixas por lesão de direitos ambientais, urbanísticos e culturais. Vejamos com maior detalhe a repartição temática.

A subida mais notória ocorreu no ordenamento do território (mais 36,1%). Deve-se a questões emergentes de regimes especiais de ordenamento do território (orla costeira, reservas ecológica e agrícola nacionais, perímetros de rega, áreas protegidas, sítios da *Rede Natura*) a danos imputados à vigilância e conservação de estradas⁽⁴⁰⁾ e à gestão do espaço público urbano. Mas também o volume de queixas urbanísticas subiu consideravelmente (mais 26,1%), de modo particular em questões de habitação a custos controlados e em questões de conservação de edifícios e de reabilitação urbana. E apesar de a sua expressão ser reduzida, as queixas para defesa de direitos culturais quase duplicaram (mais 85%).

Os quadros setoriais que se apresentam seguidamente permitem especificar o tipo de queixas dentro dos vários capítulos:

(39) Parecer n.º 6/CCDR-LVT/2014, louvando-se na Recomendação n.º 3/B/2013, formulada e acatada pela Assembleia Municipal de Santa Maria da Feira.

(40) Queixas cuja apreciação era instruída na unidade temática 2.

Quadro 7

Urbanismos e habitação

| | | |
|--------------------------------------|--|----|
| Urbanismo e habitação (280) | Obras de edificação | 81 |
| | Utilização das edificações | 29 |
| | Loteamentos e obras de urbanização | 7 |
| | Conservação e reabilitação de edifícios | 38 |
| | Áreas urbanas de génese ilegal | 8 |
| | Projetos das especialidades e ligação a redes públicas | 32 |
| | Património habitacional público e habitação a custos controlados | 56 |
| | Arrendamento urbano particular | 21 |
| | Propriedade horizontal | 5 |
| | Qualificações profissionais | 3 |

As obras de edificação representam a parcela mais elevada (29%), numa altura em que o abrandamento da iniciativa imobiliária refreou novas operações de loteamento e as respetivas obras de urbanização. Prosseguiu a apreciação de queixas por oposição a algumas operações urbanísticas de elevada complexidade, designadamente em Lisboa.

O Centro de Artes da Fundação EDP, em Belém, embora numa versão volumétrica mais contida do que a anteriormente objetada pelo Provedor de Justiça, continua a inspirar cuidados, não só pelo défice de lugares de estacionamento e por comprimir a fruição da zona ribeirinha para atividades recreativas e desportivas, como pela exposição a um incerto risco de cheias. O facto de vir a dispor de um piso em cave, aberto ao público, a escassos metros do leito do Tejo, justifica as explicações que se aguardam da Câmara Municipal e da Agência Portuguesa do Ambiente, IP. O desconhecimento de um estudo de tráfego continua a aguardar resposta da Administração do Porto de Lisboa, SA.

Refere-se ainda a queixa contra a unidade de execução do interior do Quarteirão dos Marianos, em Santos-o-Velho, com uma área total de 11 000 m². Parece indiciar-se o incumprimento dos requisitos para a demolição prevista de um edifício na Rua das Janelas Verdes, a preterição do interesse histórico de um imóvel recenseado na carta municipal do património e sobretudo a aplicação do anterior plano diretor municipal com base no pressuposto de as remissões do Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa continuarem a efetuar-se para um instrumento de gestão territorial já revogado, mesmo a operações urbanísticas sem antecedentes no tempo de aplicação do anterior plano.

Razão para um crescente volume de queixas tem sido a ligação às redes públicas de água e saneamento, à medida que estas infraestruturas vêm sendo completadas nos municípios onde ainda há poucos anos apresentavam taxas de cobertura muito deficitárias (*v.g.* Santa

Maria da Feira). Pelas mais variadas razões, queixam-se alguns proprietários da desnecessidade da ligação (v.g. dispõem de sistemas privativos por captações de água e por fossa séptica) ou de já terem em tempo custeado os trabalhos. Mas o ponto determinante é o do valor exibido na fatura pelos serviços municipais, muito acima dos encargos que tradicionalmente eram associados ao abastecimento de água e ao saneamento básico, até por surgirem indexadas outras taxas e tarifas (v.g. recolha, transporte e tratamento de resíduos sólidos urbanos). Acresce a comparação, nem sempre integral, com os tarifários de municípios vizinhos.

Passemos à habitação. As queixas mais urgentes, neste capítulo, são as que dizem respeito a habitação a custos controlados. O desemprego e a insolvência impediram muitas famílias de honrar os compromissos com o crédito bancário para aquisição de habitação própria. Por outro lado, alguns filhos regressam à casa dos pais sem que a tipologia dos fogos se coadune. Situações de separação e divórcio, algumas com indícios de maus-tratos conjugais obrigam a um contacto imediato com os serviços municipais sociais e de habitação. Note-se o facto de, ao longo de 2014, muitos arrendatários do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, IP, terem sido confrontados com atualizações das rendas sociais que já não eram praticadas há muito tempo. Apesar de as atualizações terem por base o rendimento do agregado familiar e de, por vezes, representarem uma diminuição da renda, a verdade é que a larga maioria dos casos traduz aumentos sem que previamente tenha havido a execução de obras de conservação há muito reclamadas pelos moradores.

Tem interesse consultar a Recomendação n.º 4/A/2014⁽⁴¹⁾, concluindo não ter sido revogado o Decreto-Lei n.º 329-B/2000, de 22 de dezembro, e com ele um subsídio de renda a inquilinos que tenham conhecido aumentos por efeito de obras de beneficiação executadas pelos senhorios com o apoio de fundos públicos. Trata-se de lei especial cuja revogação por lei geral exigiria que se identificasse «a inequívoca intenção do legislador» (n.º 1, do artigo 7.º, do Código Civil, doravante CC). Por conseguinte o Instituto da Segurança Social, IP (ISS, IP), é responsável por pagar os subsídios que arbitrariamente deixou de prestar em 2011.

(41) Cf. *Relatório à Assembleia da República 2014. Anexo: Tomadas de Posição 2014* [citado: *Tomadas de Posição 2014*], p. 11.

Quadro 8

Ambiente e recursos naturais

| | | |
|--|---|----|
| Ambiente e recursos naturais (199) | Água | 23 |
| | Solo e subsolo | 0 |
| | Ruído | 92 |
| | Floresta | 14 |
| | Fauna | 4 |
| | Qualidade do ar | 15 |
| | Radiações | 0 |
| | Salubridade | 19 |
| | Paisagem e luminosidade | 2 |
| | Gestão de resíduos sólidos e efluentes | 22 |
| | Produtos inflamáveis, tóxicos ou explosivos | 8 |

Entre as queixas ambientais, o motivo principal continua a ser o ruído (46,2%). As fontes ruidosas, nas 92 queixas admitidas, repartem-se da seguinte forma: cafés, bares, e discotecas, muitas vezes, instalados em edifícios multifamiliares com fracas condições de isolamento ou concentrados em zonas históricas (44); espetáculos, compreendendo festas académicas, arraiais, festivais ou simplesmente música amplificada na via pública (21); comércio e serviços (7); atividades domésticas (7); tráfego (3); instalações elétricas (3); obras (2); atividade industrial (1); locais de culto (1); outros (2).

Assiste-se a um incremento de novas práticas administrativas que tomam mais a sério esta forma de poluição e a incumbência de exercer devidamente os poderes de polícia ambiental. Com efeito, começam a surgir medidas restritivas do ruído nas zonas históricas onde se concentram bares e discotecas, contemplando sugestões do Provedor de Justiça apresentadas em 2012⁽⁴²⁾. Foram reduzidos os horários e proibida a venda de bebidas alcoólicas para consumo na via pública (*v.g.* Cais do Sodré, Bairro Alto e Santos-o-Velho, em Lisboa). Muitos destes estabelecimentos funcionam como simples postos de abastecimento de cerveja e de outras bebidas. Não tendo lotação para mais de uma dúzia de consumidores, praticam um aviamento muito superior, graças ao uso da via pública que prolonga a área útil do bar. Ali permanecem os consumidores noite fora, a escassos metros dos quartos onde os moradores procuram dormir, estudar ou trabalhar. A tudo isto veio juntar-se a abertura dos denominados estabelecimentos *after hours*. Encerrados os bares e discotecas tradicionais no termo do seu horário, os clientes deslocam-se para estes novos estabelecimentos que abrem com a madrugada. Fora de horas ocorrem ainda alguns espe-

(42) Vide *Boas Práticas no Controlo Municipal do Ruído - Conclusões do Inquérito do Provedor de Justiça aos Municípios*, consultável in www.provedor-jus.pt

táculos. Encontra-se em apreciação uma queixa contra espetáculos de circo às 6 horas da manhã no centro de Viseu.

A exposição prolongada ao ruído com perda de repouso em dias consecutivos pode resultar em tratos desumanos⁽⁴³⁾ (n.º 2, do artigo 25.º, da CRP), pelo que é de registar com apreço providências adotadas com a criatividade que os poderes discricionários facultam: instalação de limitadores de som em recintos abertos (Câmara Municipal de Coimbra), monitorização continuada do ruído noturno e autorizações de alteração da utilização de edifícios ou suas frações deferidas sob reserva de revogação no caso de queixas julgadas procedentes (Câmara Municipal do Porto).

Perduram todavia as licenças especiais de ruído sem imposição de modos nem condições, o que justificou chamadas de atenção a vários municípios. Subsistem ainda serviços municipais que não dispõem de meios de fiscalização e opõem reservas de ordem financeira à adjudicação de medições a empresas credenciadas.

Deixa-se nota de a Câmara Municipal de Montemor-o-Novo ter concordado, em 2014, com sugestão formulada no ano anterior, recuando na imputação aos queixosos dos encargos com as operações de medição do ruído.

Por seu turno, a Câmara Municipal de Guimarães veio a reduzir a incomodidade atribuída aos altifalantes distribuídos pelas principais artérias comerciais com música intercalada por publicidade durante as festas do Natal e do Ano Novo. Eram sobretudo os trabalhadores das lojas a queixarem-se não apenas do volume, como também da insistente repetição das mesmas músicas e anúncios.

(43) Um cidadão britânico detido em Guantánamo descreveu recentemente o tratamento cruel a que foi sujeito: ouvir o grupo musical *Eminem* durante um mês com o volume elevado. O Tribunal Europeu de Direitos do Homem por acórdão de 18 de janeiro de 1978 (IRLANDA *vs* REINO UNIDO), não hesitou admitir que a exposição contínua a níveis muito elevados de ruído durante interrogatórios policiais representa, no mínimo, um tratamento cruel (recurso 5310/71). Por acórdão de 16 de novembro de 2004, (Moreno Gomez *vs* Reino de Espanha) o Tribunal Europeu de Direitos do Homem condenou o Reino de Espanha por não ter adotado as medidas necessárias para fazer respeitar um regulamento, tido como adequado, relativo a ruído e vibrações.

Quadro 9

Ordenamento do território

| | | |
|---------------------------------|---|-----|
| Ordenamento do território (309) | Instrumentos de gestão territorial | 9 |
| | Restrições de interesse público | 21 |
| | Avaliação de impacto ambiental e obras públicas | 23 |
| | Via pública urbana | 122 |
| | Estradas e caminhos públicos | 48 |
| | Domínio público marítimo e fluvial | 15 |
| | Parques urbanos, jardins e cemitérios | 30 |
| | Domínio público ferroviário | 3 |
| | Expropriações por utilidade pública | 5 |
| | Vias de facto | 5 |
| | Reversão | 0 |
| | Servidões administrativas | 21 |
| | Cadastró, emparcelamento, preferência | 7 |

A administração do espaço público urbano, das estradas e caminhos públicos é credora da maior parte das queixas relativas à administração territorial. E entre estas há duas vastas categorias: o estacionamento tarifado à superfície e a responsabilidade civil por danos imputados à conservação das faixas de rodagem e dos passeios para peões.

Em matéria de estacionamento tarifado, não apenas foi formulada a Recomendação n.º 7/A/2014⁽⁴⁴⁾, de 14 de agosto, à Empresa de Mobilidade e Estacionamento em Lisboa (EMEL), como também se efetuou uma chamada de atenção à mesma empresa quanto ao excessivo hiato temporal entre o levantamento do auto de notícia e a sua notificação ao proprietário do automóvel. Embora a responsabilidade contraordenacional por infrações rodoviárias só prescreva ao fim de dois anos, a verdade é que o exercício do direito de defesa é seriamente prejudicado quando já decorreram alguns meses sobre os factos imputados ao proprietário do veículo. Pode já ter-se perdido a possibilidade de reunir elementos de prova que sustentem a defesa, como nomeadamente a prova testemunhal ou a reprodução fotográfica de imagens nos locais que tenham impedido o condutor de agir de outra forma. O Provedor de Justiça recorda que não basta aos poderes públicos respeitarem a legalidade, importando outrossim aperfeiçoar a sua atividade administrativa. A empresa municipal reconheceu a impropriedade desta prática e adjudicou os serviços de uma outra empresa que cuidará deste expediente e que se espera venha abreviar o tempo entre o levantamento do auto e a notificação do arguido para apresentar defesa.

(44) Cf. *Tomadas de Posição 2014*, p. 31.

A apreciação de uma queixa coletiva⁽⁴⁵⁾ contra o *Plano de Pormenor do Espaço de Reestruturação Urbanística de Carcavelos Sul* ilustra bem a complexidade, extensão e outras dificuldades de investigação que resultam do confronto com a margem de livre apreciação, maxime a discricionariedade do plano urbanístico.

O Provedor de Justiça não se encontra acantonado a nenhum dos poderes cuja separação e interdependência a Constituição garante⁽⁴⁶⁾ como pilar do Estado de direito (n.º 1 do artigo 111.º). Sem que possa ou deva arrogar-se ao papel de uma segunda administração pública, alvitrandos juízos de oportunidade e conveniência contra as ponderações e valorações próprias dos órgãos competentes, a verdade é que também não pode nem deve apartar rigidamente legalidade e mérito. É-lhe pedido que aprecie a legalidade e a justiça próprias dos atos dos poderes administrativos. Nesta vertente, cumpre-lhe examinar algumas decisões administrativas sob o crivo da sua racionalidade e da sua razoabilidade, verificar se o órgão usou na sua ponderação da informação relevante e se foram sopesados todos os interesses legítimos (públicos, privados e sociais) com pertinência. Cumpre-lhe ainda testar a congruência interna das opções.

Foi justamente este exercício que se produziu na apreciação da queixa cujos autores laboravam porém em um equívoco. Consideravam que o plano de pormenor teria de conformar-se com o plano diretor municipal o que justificou o estudo de uma questão escassamente tratada pela doutrina e sem afloramentos jurisprudenciais conhecidos.

Na verdade, com as alterações introduzidas ao regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (RJIGT⁽⁴⁷⁾) pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de setembro, quebrou-se a tradicional hierarquia entre o plano diretor municipal, o plano de urbanização e o plano de pormenor. Não que a lei o tenha passado a afirmar de modo expresso. Contudo, este sentido é inequívoco se compararmos as duas redações do artigo 80.º do RJIGT e verificarmos que desapareceram as prescrições que obrigavam, pelo menos, a uma relação de compatibilidade.

O plano diretor municipal (PDM) limita-se atualmente a servir de «instrumento de referência para a elaboração dos demais planos municipais de ordenamento do território.» (n.º 2, do artigo 84.º, do RJIGT). Como diferença significativa subsiste esta apenas. O PDM pode excecionalmente derrogar normas dos planos setoriais e dos planos regionais de ordenamento do território (n.º 1, do artigo 80.º, do RJIGT), contanto que o Conselho de Ministros o aprobe a pedido da câmara municipal (n.º 2, do artigo 80.º, do RJIGT). Quer isto dizer que a compatibilidade do plano de pormenor com esses mesmos

(45) Procedimento Q-2677/14.

(46) Cf. Faria Costa, José de, «Razões de uma razão (IV)», in *Diário de Notícias*, 31 de janeiro de 2014, consultável em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/08_09_2014_DN_Razoes_de_uma_razao_VI_pags_6e7.pdf.

(47) Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro.

planos só é passível de derrogação depois de alterado ou revisto o PDM. Em tudo o mais, o plano de pormenor pode subtrair-se à disciplina contida no PDM.

No caso concreto, a subtração ao disposto no PDM de Cascais encontra-se afirmada expressamente no *Plano de Pormenor do Espaço de Reestruturação Urbanística de Carcavelos Sul*. Esta categoria de instrumentos corresponde ao grau inferior e simultaneamente mais denso do planeamento territorial. Ao passo que os demais planos urbanísticos permitem aos particulares um uso do solo que não seja incompatível, já o plano de pormenor não só condiciona como também dirige a iniciativa do promotor. Em contrapartida, aumenta o grau de vinculação do órgão que procede ao controlo urbanístico. Por via de normas gerais e abstratas, antecipa a margem de livre apreciação que as licenças e autorizações de edificação contêm.

Assim se compreende que o regime jurídico da urbanização e da edificação (RJUE⁽⁴⁸⁾), ainda na redação do Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de março, previsse um procedimento administrativo menos complexo e mais abreviado na apreciação das iniciativas em áreas sob aplicação de um plano de urbanização ou plano de pormenor, pois bastava à câmara municipal pouco mais do que apreciar a conformidade com o plano⁽⁴⁹⁾. A inserção na paisagem urbana, a compatibilidade com as infraestruturas e com os elementos históricos, arqueológicos e arquitetónicos já se encontrava estabelecida no plano de pormenor.

A relação entre planos municipais é, hoje, apenas de especialidade com o sentido de que o plano mais especial prevalece – em tudo aquilo que dispuser diversamente – sobre o plano mais geral. Como tal, as possíveis antinomias que se encontrem resolvem-se com a prevalência do plano de maior densidade se este – como é o caso – for posterior.

Anteriormente, os planos de pormenor que se revelassem contrários ao plano diretor municipal tinham de ser ratificados pelo Conselho de Ministros. Atualmente, não.

Novos planos municipais que não se conformem com planos anteriores, alteram-nos simplesmente (alínea b), do n.º 2, do artigo 93.º) ainda que devam expressamente enumerar as normas revogadas ou derogadas (n.º 3 do artigo 25.º)⁽⁵⁰⁾.

Tarefas de análise semelhantes justificam as oposições à localização de projetos ou empreendimentos com significativo impacto ambiental. Destaca-se, em 2014, a conclusão do procedimento⁽⁵¹⁾ relativo à instalação de duas centrais fotovoltaicas em Morgado de Apra, concelho de Loulé, uma com 4 MW de potência e outra com 6 MW, partilhando ambas infraestruturas comuns. A apreciação da queixa pelo Provedor de Justiça

(48) Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro.

(49) N.º 3, do artigo 4.º, do RJUE.

(50) Foi formulada chamada de atenção ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Cascais com o sentido de alterar o PDM segundo as derrogações decorrentes do plano de pormenor referido. A bem da segurança e da certeza jurídica, o PDM deve estar atualizado, sob pena de equívocos sérios por parte de quem o consulte sem representar a hipótese de muitas das suas disposições não se aplicarem a todo o território municipal.

(51) Procedimento Q-6086/13.

compreendeu a interpelação da Câmara Municipal de Loulé, da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve, da Entidade Regional da Reserva Agrícola Nacional e do Instituto de Conservação da Natureza e Florestas, IP. Pediu-se que explicassem se tinham sido ponderadas localizações alternativas e, nesse caso, por que motivo teriam sido preteridas. Mais se interrogava as autoridades públicas acerca da falta de resposta às objeções suscitadas por moradores ao longo da consulta pública. Com os elementos obtidos, pretendia-se ainda fiscalizar a conformidade com os limites demarcados para a *Rede Natura*, reserva agrícola nacional e reserva ecológica nacional.

As condições do empreendimento conheceram uma evolução favorável, na perspectiva da salvaguarda dos recursos naturais e do ambiente. Depois de a licença ser deferida, verificou-se que o empreendimento se situava em parte do sítio protegido pela *Rede Natura*, mas desse facto foram retiradas as consequências devidas. Concluiu-se, em 22 de outubro de 2012, um estudo de incidências ambientais que obteve decisão favorável condicionada. Seguiu-se procedimento para invalidar a anterior licença e atribuir uma nova que especificou condições suscitadas pelo estudo. Do mesmo jeito, providenciou-se pela redução da área de implantação da central, estando em apreciação as incidências ambientais da alteração. Este estudo contempla os efeitos cumulativos das duas centrais fotovoltaicas. Isto, apesar de não se confirmar a unidade funcional das duas. Uma e outra encontram-se conectadas a diferentes postos de receção de injeção de energia elétrica na rede. Uma e outra apresentam licenças com diferentes titulares. Tanto quanto foi possível verificar, a área de implantação é bastante menor do que aquela que inicialmente se estimava. Antes de iniciada a exploração, teve lugar vistoria pela Direção Regional de Economia do Algarve.

À população e demais interessados foi garantida a participação, em especial no procedimento de avaliação de incidências ambientais, e foram ponderadas as objeções deduzidas. Uma delas foi justamente o reconhecimento de que a central A se localizava em solos protegidos pela *Rede Natura* e as medidas consequentes adotadas.

A especificação de medidas de minimização na decisão favorável condicionada sobre o estudo de incidências, o dever de apresentar e fazer cumprir um plano de recuperação e de integração paisagística, de um plano de gestão de resíduos e de um plano de desativação, tudo isto contribui para diminuir os efeitos indesejáveis nos recursos hídricos, nos solos, na flora, na paisagem e no património arqueológico.

Apesar de nos últimos anos ocorrerem muito menos expropriações por utilidade pública, subsistem queixas pelo incumprimento de acordos que evitaram a sua necessidade. Chegam infelizmente a registar-se mais de 10 anos de mora.

A prática de vias de facto na posse de parcelas de privadas de terreno justificou a Recomendação n.º 2/A/2014⁽⁵²⁾, formulada à Câmara Municipal de Paredes.

(52) Cf. *Tomadas de Posição 2014*, p. 8.

Na Recomendação n.º 5/A/2014 à Câmara Municipal de Cascais⁽⁵³⁾ discute-se uma interessante questão jurídica em torno da reversão da parcela de um imóvel cujos doadores faleceram sem que o município a afetasse ao fim devido. Uma vez que a parcela fora desanexada a um determinado prédio, conclui o Provedor de Justiça que são legítimas para outorgar no ato de reversão as herdeiras a quem o imóvel principal foi atribuído em partilha, sem necessidade de intervenção dos demais herdeiros.

Uma última nota para os cemitérios e, em especial, para necessidade de um aperfeiçoamento legislativo recomendado ao Governo através do Senhor Ministro da Saúde. Trata-se da Recomendação n.º 8/A/2014⁽⁵⁴⁾ com que se pretende poupar os parentes supérstites a presenciarem sucessivas exumações sempre que se ateste a incorrupção dos restos mortais sepultados.

Quadro 10

Cultura

| | | |
|-----------------|---|---|
| Cultura (26) | Património arquitetónico e arqueológico | 7 |
| | Museus arquivos e bibliotecas | 2 |
| | Artes e espetáculos | 9 |
| | Direitos de autor e direitos conexos | 7 |
| | Outros | 1 |

Sem que se mostre muito significativo no seu número, as queixas culturais revelam duas características importantes: um grau de complexidade assinalável e uma taxa de procedência acima da média. Sobressaem as questões controvertidas em torno de subvenções e prémios, em alguns casos por incumprimento parcial da atribuição. É o caso de prémios literários que compreendiam a publicação das obras vencedoras. Sobressaem ainda as questões de defesa do património arquitetónico classificado ou por classificar.

Ao Senhor Secretário de Estado da Cultura foi formulada a Recomendação n.º 6/A/2014⁽⁵⁵⁾ em que são tratadas importantes questões sobre zonas de proteção a imóveis classificados e o uso de poderes discricionários para aliviar os prédios sob servidão administrativa de restrições excessivas, segundo o princípio da proporcionalidade. O Provedor de Justiça sustenta que, havendo margem expressa para remover nas zonas de proteção alguns dos condicionamentos típicos, o bom exercício do poder discricionário obriga o decisor a considerar essa remoção e a fundamentar o motivo por que não a realiza.

(53) Cf. *Tomadas de Posição 2014*, p. 16.

(54) Cf. *Tomadas de Posição 2014*, p. 34.

(55) Cf. *Tomadas de Posição 2014*, p. 19.

Quadro 11

Lazeres

| | | |
|-----------------|----------------------------------|----|
| Lazeres (37) | Caça e pesca lúdica | 3 |
| | Turismo | 2 |
| | Jogo | 15 |
| | Animais de companhia | 5 |
| | Náutica e aeronáutica de recreio | 0 |
| | Diversões e espetáculos | 2 |
| | Desporto | 10 |

Já se deu conta *supra* dos desenvolvimentos ocorridos no controlo do acesso a salas de jogo por pessoas a quem foi imposta a proibição de frequência ou que a impuseram a si próprios para combater comportamentos patológicos.

Uma nota curiosa sobre queixas de jogadores. Um dos órgãos mais visados é hoje a Autoridade Tributária e Aduaneira por conta dos sorteios de cupões adquiridos sobre as faturas apresentadas. Na sua maioria, reclamam da demora na conversão das faturas em cupões, prejudicando a sua participação em determinado sorteio.

Além do atraso confirmado na emissão de cartas para navegadores pela Direção-Geral dos Recursos Naturais e Serviços Marítimos, importa assinalar as queixas de desportistas profissionais pela recusa do reconhecimento de certos títulos profissionais, envolvendo o Instituto Português do Desporto e da Juventude, IP, as universidades e as federações desportivas. Entre outros sucessos alcançados, regista-se ter a Federação Portuguesa de Futebol afastado a condição preliminar de acesso ao nível I de treinador o cumprimento de um mínimo de 36 competições como jogadores⁽⁵⁶⁾.

Dos procedimentos concluídos

Em 2014, deram-se por findos 703 procedimentos instruídos nesta unidade temática:

- 41, sumariamente arquivados com desenvolvida informação jurídica ao queixoso (5,8%);
- 318, depois de obtida reparação ou seu compromisso (45,2%);
- 7, com recomendação formulada (1%);
- 29, por ulterior encaminhamento do queixoso para outros meios de resolução (4,1%);

(56) Procedimento Q-5703/14.

- 12, com chamada de atenção em casos de menor gravidade, mas com o intuito de, pelo menos, futuramente, serem revistas práticas administrativas (1,7%);
- 233, por improcedência da queixa (33,1%); e,
- 64, por desistência dos queixosos⁽⁵⁷⁾ (9,1%).

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

Os assuntos tratados nesta unidade temática são de natureza essencialmente económica e financeira. Não espanta, pois, que as queixas recebidas espelhem o modo como os cidadãos vêm reagindo à situação que se vive, nos planos nacional, europeu e mundial desde 2008.

Conforme revela o quadro infra, em 2014, os principais assuntos objeto dos procedimentos abertos em matéria de direitos dos agentes económicos, dos contribuintes e dos consumidores encontram-se em estreita ligação com aqueles que são os maiores problemas dos cidadãos afetados por uma crise que, tendo começado por ser financeira e bancária, rapidamente se converteu em uma crise social, dando nova forma às preocupações e ao modo de vida dos cidadãos e influenciando decisivamente as economias domésticas e a vida das pequenas e médias empresas.

Os assuntos que os cidadãos mais frequentemente expuseram ao Provedor de Justiça em 2014, assim demandando o seu auxílio através desta unidade temática, foram os seguintes:

Quadro 12

Assuntos tratados pela unidade temática 2

| Assuntos | N.º de procedimentos abertos |
|--------------------|------------------------------|
| Fiscalidade | 922 |
| Benefícios fiscais | 13 |
| Execuções fiscais | 225 |
| IMI | 92 |
| Imposto do selo | 11 |
| IMT | 13 |
| Infrações fiscais | 76 |
| IRC | 7 |
| IRS | 220 |

(57) Desistência presumida por falta de colaboração ou desistência expressa por perda superveniente de interesse na questão.

| Assuntos | N.º de procedimentos abertos |
|--|------------------------------|
| IVA | 27 |
| Matrizes prediais e avaliações | 47 |
| Taxas e outros tributos | 42 |
| Tributação automóvel | 76 |
| Vários | 73 |
| Consumo | 656 |
| Água | 58 |
| Correios | 37 |
| Eletricidade | 64 |
| Gás | 21 |
| Internet | 11 |
| Telefone | 56 |
| Televisão | 22 |
| Transportes | 89 |
| Vias de comunicação | 271 |
| Vários | 27 |
| Assuntos económico-financeiros | 168 |
| Banca | 120 |
| Dívidas | 6 |
| Mercado de capitais | 1 |
| Seguros | 27 |
| Outras atividades económicas ou profissões | 5 |
| Vários | 9 |
| Fundos Europeus e Nacionais | 36 |
| Agricultura | 8 |
| Educação e formação profissional | 4 |
| Emprego | 19 |
| Vários | 5 |
| Contratação pública | 10 |
| Concursos públicos | 10 |
| Total | 1792 |

O total de 1792 procedimentos abertos supera ligeiramente o número do ano anterior (1788). A situação é, no entanto, um pouco diferente da vivida em 2013. Desde logo, a matéria respeitante a questões de responsabilidade civil, que em anos anteriores integrava o leque de matérias constante dos quadros homólogos ao que ora se analisa, passou a ser distribuída pelas restantes unidades temáticas de acordo com a respetiva competência material. Por conseguinte, são, pois, poucas as questões de responsabilidade civil

integradas no quadro *supra*, na sua maioria decorrentes de relações de consumo. Recorde-se que no ano anterior os problemas de responsabilidade civil originaram a abertura de 68 procedimentos. Saliente-se que, apesar de em 2014 a maioria dos procedimentos sobre esta matéria ter transitado para as outras unidades temáticas, o número de procedimentos abertos na unidade temática 2 aumentou. Esta conclusão será confirmada, quando se analisarem infra os números e os procedimentos relativos aos três temas com maior expressão quantitativa.

Quanto aos procedimentos arquivados em 2014, foram em número de 1676⁽⁵⁸⁾, 78,52% dos quais haviam sido abertos neste mesmo ano. Os motivos que fundamentaram tais decisões de arquivamento foram os seguintes:

- Em 863 procedimentos (51,49 %), concluiu-se pela improcedência da queixa ou verificou-se, após instrução, ser impossível ou inútil a adoção de outras diligências;

- Em 523 (31,21 %), ocorreu a reparação da ilegalidade ou injustiça durante a instrução do processo;

- Em 186 (11,10 %), veio a verificar-se ser indispensável ou mais adequada a resolução por outros meios da questão controvertida, com encaminhamento frequente para entidades de regulação ou supervisão do setor, bem como para a arbitragem, os julgados de paz ou os tribunais;

- Em 42 (2,51 %), o arquivamento foi determinado por desistências de queixa;

- Em 35 (2,09 %), factos novos, apurados durante a instrução do processo, revelaram que a questão se encontrava fora do âmbito de atuação do Provedor de Justiça;

- Em 27 (1,61 %) foi formulada chamada de atenção ao órgão ou serviço competente.

Em todos estes casos, foram os queixosos elucidados sobre as diligências instrutórias efetuadas na sequência das respetivas queixas, os resultados obtidos e, por fim, os fundamentos da decisão de arquivamento.

Para além das elucidações efetuadas nos 1676 procedimentos arquivados em 2014, assegurou ainda esta unidade temática a elucidação de outros 849 cidadãos cujas queixas não deram origem à abertura de procedimentos, antes tendo sido liminarmente indeferidas, nos termos previstos no artigo 17.º do Regulamento Interno⁽⁵⁹⁾. A decisão de indeferimento liminar é tomada desde logo quando, previamente à apresentação de comunicação ao Provedor de Justiça, o cidadão não tenha exposto o seu problema à entidade administrativa competente, com poderes hierárquicos, de supervisão ou de controlo interno sobre a entidade visada ou quando, tendo-o feito, não haja decorrido prazo razoável para

(58) Suplantando em 9 unidades o número de procedimentos encerrados em 2013.

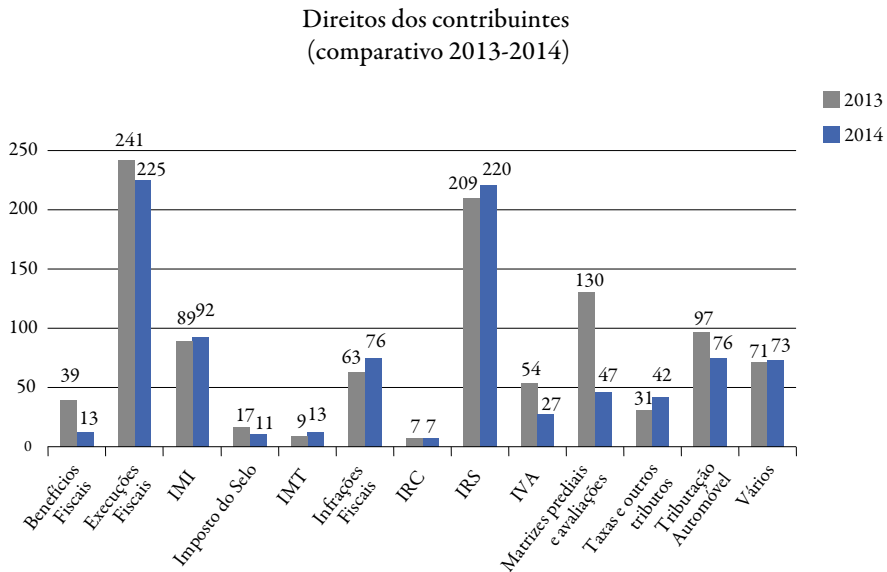
(59) Publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 165, de 28 de agosto de 2014, pp. 22337 e seguintes.

a devida resposta, salvo se for manifesta a necessidade ou a utilidade de intervenção do Provedor de Justiça⁽⁶⁰⁾.

Em 31 de dezembro de 2014 encontravam-se pendentes nesta unidade temática 556 procedimentos, dos quais 86,15% (479) haviam sido abertos nesse mesmo ano. De entre os 77 procedimentos que transitaram de anos anteriores (13,85% dos pendentes), 69 haviam sido abertos em 2013 e os restantes 8 em 2012.

Relativamente aos três temas com maior expressão quantitativa, apresentam-se, de seguida, gráficos comparativos dos valores de procedimentos entrados em 2013 e em 2014. Inicia-se a exposição com o tema gerador do maior número de queixas:

Gráfico XVI



Como esperado, de entre todas as que versam sobre assuntos fiscais, as queixas relacionadas com execuções fiscais e com o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) surgem como as mais frequentes. Em 2014 os problemas de IRS registaram ligeiro decréscimo e os de execuções fiscais ligeiro acréscimo, sem que, contudo, qualquer facto novo influenciasse de forma notória o número ou o tipo de queixas recebidas sobre qualquer um destes dois temas.

(60) Estão contidas nesta ressalva, por exemplo, as queixas que dão conta da interrupção do fornecimento de serviços públicos essenciais, as quais dão sempre origem à abertura de procedimento independentemente de ter, ou não, ocorrido a prévia exposição do assunto à entidade visada. À instrução destes procedimentos é, por motivos óbvios, conferida prioridade.

Convirá recordar que nas queixas sobre execuções fiscais nem sempre está em causa a atuação da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT). Para além de uma parcela residual (15 casos) em que as entidades visadas foram municípios ou até mesmo instituições bancárias enquanto executantes de ordens de penhora, foram ainda abertos 73 procedimentos para apreciação da atuação das Secções de Processo Executivo da Segurança Social em matéria de instauração e instrução de processos de execução fiscal destinados a cobrar coercivamente dívidas à Segurança Social. Os restantes 137 procedimentos abertos sobre execuções fiscais tiveram como entidades visadas diversos serviços de finanças agindo enquanto órgãos de execução na cobrança coerciva de dívidas tributárias⁽⁶¹⁾.

Ainda que as queixas visando a atuação das Secções de Processo Executivo da Segurança Social representem pouco mais de metade das queixas visando a atuação da AT, são, contudo, aquelas que geram maior apreensão. Tal apreensão justificou, desde logo, uma chamada de atenção ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (IGFSS, IP)⁽⁶²⁾, versando assunto idêntico àquele que há alguns anos fora discutido simultaneamente com este mesmo Instituto e com a AT – mais concretamente com a Direção de Finanças de Lisboa –, sendo certo que, enquanto no caso da AT as queixas viriam a cessar, o mesmo não se verificou com as queixas relativas à atuação do IGFSS, IP e respetivas Secções de Processo Executivo.

Estão em causa situações de incumprimento do prazo - 20 dias - previsto no n.º 1, do artigo 208.º, do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT), findo o qual o órgão da execução fiscal deve enviar a tribunal, para decisão, as oposições à execução fiscal que receciona.

Nas Secções de Processo Executivo da Segurança Social tal prazo de 20 dias é frequentemente ultrapassado em meses e, não raro, em anos, situação relativamente à qual o Provedor de Justiça reiterou, em 2014, o seu desagrado⁽⁶³⁾, manifestando simultaneamente a convicção de que a resolução do problema passará por uma revisão profunda da forma como a entidade credora (o Instituto da Segurança Social, IP) e a entidade responsável pela cobrança coerciva das dívidas (o IGFSS, IP) se relacionam.

Continuam sendo motivo de preocupação algumas queixas reveladoras de morosidade excessiva no levantamento ou cancelamento de penhoras, bem como situações de violação

(61) Note-se que as queixas sobre cobrança coerciva de taxas de portagem através de processos de execução fiscal – uma matéria muito frequentemente objeto de queixa em 2014 - não se encontram contabilizadas neste gráfico, já que todas as queixas sobre taxas de portagem integram o tema «consumo – vias de comunicação» (*vide* gráfico *infra*, sobre os direitos dos consumidores).

(62) Na cobrança coerciva das dívidas à segurança social, os órgãos da execução são as respetivas Secções de Processo Executivo. Porém, a sua atuação é uniformizada pelo IGFSS, IP e é com este Instituto que o Provedor de Justiça contacta na grande maioria dos casos.

(63) *Vide* chamada de atenção dirigida ao IGFSS, IP e ao ISS, IP, no âmbito do procedimento Q-5898/12, *Tomadas de Posição 2014*, p. 74.

dos mínimos de impenhorabilidade na execução de ordens de penhora. Neste último caso, continua o Provedor de Justiça, em regra, a dar preferência ao encaminhamento e esclarecimento dos cidadãos como meio de fazer cessar, de forma mais célere, a situação contestada.

No que diz respeito ao IRS, o ano foi decisivamente marcado pela reforma deste imposto.

A nomeação, pelo Executivo, de uma Comissão encarregada de estudar e propor medidas tendentes à reforma do IRS, muito embora tenha estado na origem de apenas três queixas ao Provedor de Justiça, influenciou decisivamente o rumo do procedimento P-0008/13, o qual, conforme se assinalou no *Relatório Anual de Atividades 2013*⁽⁶⁴⁾, fora aberto por iniciativa deste órgão do Estado com o objetivo de ponderar intervenção destinada à proteção dos direitos dos contribuintes mais afetados pela conjuntura socioeconómica que se vive e que é refletida nas queixas diariamente recebidas, nomeadamente em matéria de fiscalidade.

Descortinou-se, pois, na Reforma do IRS uma oportunidade ímpar de sistematizar e partilhar com a respetiva Comissão os contributos que ao Provedor de Justiça se apresentavam mais relevantes face, não só às suas preocupações atuais nesta matéria, como também à sua experiência de instrução de centenas de queixas, ao longo das duas décadas e meia de vigência do Código do IRS.

A revisão dos principais diplomas fiscais é, em regra, acompanhada de perto pelo Provedor de Justiça, o qual, por sua iniciativa ou em resposta a pedidos que lhe são dirigidos nesse sentido, partilha, com os grupos de trabalho encarregados de tais revisões, as situações que considera mais preocupantes, sugerindo, sempre que possível, formas de as ultrapassar. A Reforma do IRS não poderia ser exceção, até por força do número de queixas que, sobre o assunto, são dirigidas ao Provedor de Justiça, ano após ano.

Foi neste contexto que a instrução do procedimento P-0008/13 se centrou, em 2014, na tentativa de sensibilizar a Comissão para a Reforma do IRS para problemas que, tendo embora, na maior parte dos casos, sido já expostos ao titular da pasta dos Assuntos Fiscais (e, em alguns desses casos, aos seus antecessores) permaneciam sem resposta aceitável.

De entre as questões colocadas à apreciação da Comissão para a Reforma do IRS⁽⁶⁵⁾ impõe-se destacar aquela que, em matéria de tributação das pessoas singulares, maior número de queixas fez chegar ao Provedor de Justiça nos últimos anos: o regime de prova das uniões de facto para efeitos de opção pelo regime de tributação dos sujeitos passivos casados e não separados judicialmente de pessoas e bens.

(64) *Relatório à Assembleia da República 2013*, p. 51.

(65) Cf. procedimento P-0008/13, *Tomadas de Posição 2014*, p. 59. O ofício dirigido pelo Provedor de Justiça ao Presidente da Comissão para a Reforma do IRS também pode ser consultado em http://www.provedorjus.pt/site/public/archive/doc/Oficio_Comissao_Reforma_IRS.pdf

Sobre este problema, recorde-se, que o Provedor de Justiça já havia formulado, em 2013, duas Recomendações: uma dirigida ao Diretor-Geral da Autoridade Tributária (AT)⁽⁶⁶⁾; e, a outra, reiterando a primeira e rebatendo os fundamentos invocados para o seu não acatamento, dirigida à Ministra de Estado e das Finanças⁽⁶⁷⁾.

Em resposta a esta última Recomendação, o Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças informou que faria depender o acatamento da Recomendação daquelas que viessem a ser as conclusões da Comissão para a Reforma do IRS sobre o assunto.

Inevitável se tornava, pois, abordar este assunto no ofício que viria a ser posteriormente dirigido à referida Comissão, a qual não tardou a dar resposta positiva às preocupações do Provedor de Justiça, acompanhando-o na posição por este há muito assumida de que a prova da verificação da existência de uma união de facto deve poder ser feita através de todos os meios de prova legalmente admissíveis e não apenas, como defendia a AT, através da identidade do domicílio fiscal declarado pelos unidos de facto.

Diferente sorte estaria reservada para duas questões que, tendo embora merecido a compreensão da Comissão, permaneceram sem solução após a conclusão dos respetivos trabalhos, a saber: tributação de rendimentos reportados a anos anteriores ao do seu recebimento (vulgarmente conhecidos como «retroativos») e regime de tributação das pessoas que vivem em economia comum.

Não tendo a Comissão apontado qualquer vício de raciocínio às teses defendidas pelo Provedor de Justiça a respeito destes assuntos – bem pelo contrário - mantêm-se os temas em aberto para ponderação em futuras intervenções.

Publicada a Lei n.º 82-E/2014, de 31 de dezembro (reforma da tributação das pessoas singulares), a expectativa do Provedor de Justiça é de que a administração fiscal possa dar seguimento e concretização, pela via interpretativa, aos bons princípios subjacentes a esta reforma.

A instrução do procedimento no âmbito do qual foram dirigidas à Comissão para a Reforma do IRS as sugestões a que se vem fazendo referência (procedimento P-0008/13) prossegue, ainda, com vista à ponderação de intervenções adicionais em matéria de reforço dos direitos dos contribuintes, designadamente no que à tributação do património diz respeito, bem como ao procedimento e processo tributário e, ainda, a alguma legislação avulsa que se crê carecida de atualização, como é o caso do diploma que permite o pagamento em prestações dos impostos sobre o rendimento com dispensa de prestação de garantia⁽⁶⁸⁾.

(66) Vide Recomendação n.º 1/A/2013, *Relatório à Assembleia da República 2013. Anexo: Tomadas de Posição*, pp. 89-97; também, disponível em http://www.provedorjus.pt/site/public/archive/doc/Rec_1A2013.pdf

(67) Vide Recomendação n.º 13/A/2013, *Relatório à Assembleia da República 2013. Anexo: Tomadas de Posição*, pp. 97-100; igualmente disponível em http://www.provedorjus.pt/site/public/archive/doc/Rec_13A2013.pdf

(68) Decreto-Lei n.º 492/88, de 15 de novembro.

No tocante a procedimentos abertos, em 2014, por iniciativa do Provedor de Justiça em matéria fiscal, refira-se a decisão de abertura do P-0006/14, tomada na sequência da constatação de que, decorridos mais de 4 anos sobre a entrada em vigor da Portaria n.º 1119/2009, de 30 de setembro, ainda não fora publicada a nova Portaria que deveria fixar os coeficientes de localização mínimos e máximos a aplicar em cada município, o zonamento e respetivos coeficientes de localização, as percentagens a que se refere o n.º 2, do artigo 45.º, do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) e as áreas da sua aplicação, bem como os coeficientes majorativos aplicáveis às moradias unifamiliares.

De acordo com informação oportunamente recolhida pelos serviços do Provedor de Justiça, a Comissão Nacional de Avaliação de Prédios Urbanos (CNAPU) não teria em curso quaisquer trabalhos para elaboração de propostas nos termos das alíneas a) e b), do n.º 1, do artigo 62.º, do Código do IMI, pelo que se revelou adequada a abertura de procedimento tendente a averiguar as causas de tal omissão e, eventualmente, a contribuir para o respetivo suprimento.

Saliente-se que os coeficientes de localização constituem um dos principais elementos para apuramento do valor patrimonial tributário dos imóveis, tendo o legislador estipulado a respetiva revisão trienal de modo a acompanhar a dinâmica do mercado imobiliário.

O ofício dirigido ao Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais a respeito deste assunto foi respondido em outubro de 2014 através de comunicação elencando os motivos do atraso na elaboração das propostas em falta (relacionados, no essencial, com a escassez de recursos humanos atenta a sua afetação ao processo de avaliação geral dos prédios urbanos que se prolongara pelo primeiro trimestre de 2013) e dando conta da retoma dos trabalhos da CNAPU com vista ao suprimento da omissão apontada.

Convicto de que o assunto estaria em vias de resolução e não se revelando necessárias, então, quaisquer diligências adicionais, o Provedor de Justiça determinou o arquivamento do procedimento, ainda que com compromisso de monitorização atenta da situação e de retoma das diligências junto da Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais caso a publicação da Portaria em falta não ocorra em um curto prazo. Alcançado o final de 2014 sem que tal publicação tenha ocorrido, tudo indica que o assunto deverá ser retomado em 2015.

Outra questão que, muito embora haja sido objeto de troca de correspondência com a Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais em 2014, transitou para o ano seguinte ainda em aberto, é a do funcionamento do Portal das Finanças e do próprio sistema informático da AT. O assunto fora já abordado em 2012⁽⁶⁹⁾ e voltou a sê-lo em 2014, no âmbito de novo procedimento⁽⁷⁰⁾. Em ambas as ocasiões o Provedor de Justiça constatou a total ausência de sintonia entre as versões do problema que lhe foram apresentadas pelos queixosos – na

(69) O ofício então dirigido ao Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais encontra-se disponível em <http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/PortalFinancas1.pdf>

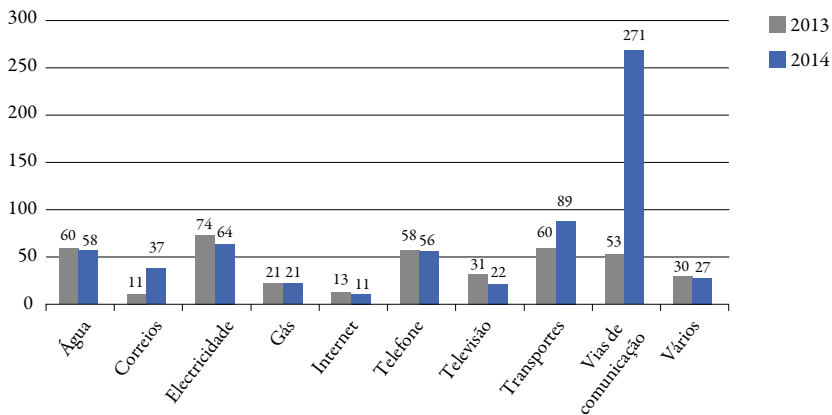
(70) Ofício disponível em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Q-2968-14__UT2_.pdf

sua larga maioria técnicos oficiais de contas e contabilistas – e pelo Gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais. Desejando tomar uma posição final tão esclarecida e fundamentada quanto possível, considerou-se adequado aguardar por mais alguns meses após a receção da resposta do Executivo (datada de outubro de 2014) para novo ponto de situação, preferencialmente nos meses tradicionalmente mais problemáticos (abril e maio).

Uma derradeira palavra, no que à fiscalidade diz respeito, para dar conta da receção, no último trimestre de 2014, de diversas respostas provenientes do Gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, algumas delas aguardadas há mais de um ano. O diálogo com as entidades visadas nas queixas é um elemento essencial à tomada de posições justas, isentas e esclarecidas por parte deste órgão do Estado. Aguardar meses, ou até anos, por um esclarecimento ou um comentário, empobrece o diálogo e atrasa - quando não compromete irremediavelmente - a resolução de problemas que, não raro, preocupam tanto o Provedor de Justiça quanto as entidades cuja colaboração este demanda. Registou-se, pois, com agrado, o esforço efetuado no sentido de recuperar o forte atraso que se registava nas respostas ao Provedor de Justiça, acreditando que, doravante, o ritmo de trabalho e a colaboração recíproca possam melhorar substancialmente.

Gráfico XVII

Direitos dos consumidores (comparativo 2013-2014)



Comparativamente com o ano anterior, os procedimentos abertos com base em queixas sobre direitos dos consumidores registaram uma subida de cerca de 60%, passando de 411 para 656. O gráfico *supra* revela de forma clarividente que a origem desse acréscimo reside nas queixas relacionadas com vias de comunicação, as quais passaram de 53, em 2013, para 271 em 2014. Estão em causa queixas apresentadas por cidadãos confrontados com notificações para pagamento de valores que consideraram indevidos e, ou, excessivos,

resultantes da utilização de vias portajadas, na sua larga maioria as vias anteriormente designadas por SCUT⁽⁷¹⁾.

As questões agrupadas sob a designação «vias de comunicação» abrangem ainda uma enorme diversidade de outros temas, com especial destaque – porque mais frequentes – para os seguintes assuntos: decisão de portajar as ex-SCUT; legitimidade da AT para cobrar taxas de portagens, custos administrativos e coimas decorrentes do seu não pagamento; valor dos custos administrativos cobrados no âmbito do sistema de pós-pagamento de taxas de portagem; valor das coimas e das custas processuais cobradas nos processos de contraordenação e de execução fiscal; procedimento de cobrança das taxas de portagem; prescrição do direito de cobrança das taxas; acesso aos registos fotográficos das viaturas aquando das passagens pelos pórticos; envio e correção das notificações para pagamento; enquadramento nas classes de veículos; atraso ou recusa de restituição de valores nos casos de cobrança indevida; definição dos lanços portajados; funcionamento dos dispositivos eletrónicos; serviço Via Verde; cobrança e pagamento de taxas relativamente aos veículos de matrícula estrangeira; cobrança e pagamento de taxas relativamente aos veículos de aluguer; acesso ao benefício da discriminação positiva (entretanto revogado); propriedade e registo automóvel da viatura com a qual são efetuadas as passagens.

A intervenção do Provedor de Justiça em cada uma destas situações é, naturalmente, distinta, consoante a temática colocada em cada queixa e também consoante os factos apurados ao longo da instrução dos procedimentos. Por exemplo, quando o queixoso alega não ter tido oportunidade de liquidar as taxas antes da remessa dos autos para a AT, a instrução do procedimento passa pela aferição, através de diligências promovidas, cumulativa ou alternadamente, junto das concessionárias e das Conservatórias do Registo Automóvel, da correção da morada constante das notificações para pagamento. Em casos de inexistência ou de incorreções nas notificações para pagamento, tem sido possível obter a anulação de processos de contraordenação e de execução fiscal.

Desbloquear reembolsos de taxas pagas indevidamente, obter o reconhecimento da prescrição do direito à cobrança e elucidar os cidadãos sobre os meios de defesa ao seu dispor ou sobre as possibilidades de pagamento em prestações em momento anterior ao da instauração de execuções fiscais para cobrança deste tipo de dívidas, são outros exemplos de intervenções ocorridas, nesta matéria, ao longo deste ano.

Quando os queixosos questionam a própria decisão de portajar as ex-SCUT ou a legitimidade da AT para proceder à cobrança deste tipo de dívidas, procura-se esclarecer a base legal que sustenta tais decisões e clarificar que a apreciação do mérito das políticas adotadas pelo Executivo não integra as atribuições deste órgão do Estado.

Efetivamente, em respeito pelo princípio da separação de poderes, não cabe ao Provedor de Justiça refletir sobre se a introdução de portagens é a melhor forma de financiar a

(71) SCUT - Sem Custos para o Utilizador.

construção de autoestradas ou de garantir o equilíbrio financeiro inerente aos contratos de concessão.

As queixas dos utentes de transportes públicos continuam a assumir expressão importante, tendo também registado subida relativamente a 2013. O elenco dos problemas mais frequentemente relatados não sofreu alteração relevante: títulos de transporte, aplicação de coimas, supressão de carreiras, alteração de horários e atrasos, em especial no transporte aéreo e ferroviário, bem como os prejuízos invocados pelos portadores de passes ou outros títulos pré-comprados nos dias em que não podem utilizar os transportes por motivo de greve dos trabalhadores do setor.

A respeito deste último problema, deu-se continuidade, em 2014, ao trabalho iniciado em 2012 e recentemente retomado, no sentido de incentivar o diálogo entre as entidades públicas competentes do setor dos transportes e da defesa dos consumidores, instando-as a colaborar nos estudos em curso e a participar ativamente na melhoria da proteção dos direitos dos utentes dos transportes públicos afetados pelas greves.

Em resposta a pedido que lhe foi dirigido a respeito desta problemática, o Secretário de Estado Adjunto e da Economia deu conta de diligências efetuadas pela Direção-Geral do Consumidor, nomeadamente promovendo uma consulta junto de Estados-Membros que já legislaram sobre a matéria, tendo em vista a ponderação da necessidade ou oportunidade de iniciativa legislativa destinada a proteger os utentes dos transportes públicos prejudicados pelas greves do setor, como preconizado pelo Provedor de Justiça. A questão continua a ser acompanhada por este órgão do Estado, agora diretamente junto da Direção-Geral do Consumidor, que vem prestando boa colaboração e carreando para os autos elementos, nomeadamente de direito comparado, que se crê permitirão avançar no bom sentido ao longo do ano de 2015.

Ainda em matéria de direitos dos consumidores, destaque para intervenção que garantiu o acesso dos cidadãos estrangeiros com residência permanente no município da Póvoa do Varzim ao tarifário social de água, saneamento e resíduos sólidos.

A situação foi exposta ao Provedor de Justiça por uma cidadã estrangeira que vira indeferido, pelo referido município, o pedido por si formulado, de aplicação do tarifário social dos serviços públicos de abastecimento de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos. A fundamentação do indeferimento residia na circunstância de a requerente não se encontrar recenseada no concelho. Ou seja, para que os utilizadores finais domésticos a residir permanentemente no concelho da Póvoa do Varzim pudessem aceder à tarifa social destes serviços, não bastava a prova da condição de carência económica - preenchida pela queixosa -, antes lhes sendo cumulativamente exigido o recenseamento no concelho.

Expressão do princípio da acessibilidade económica, segundo o qual a fixação dos tarifários devem atender à capacidade financeira dos utilizadores finais, na medida necessária

a garantir o acesso tendencialmente universal aos serviços de águas e resíduos, a criação das tarifas sociais visa apoiar os utilizadores finais domésticos de menores recursos.

Como o caso concreto viria a evidenciar, a exigência de recenseamento no concelho era suscetível de conduzir a um diferente tratamento dos utilizadores finais domésticos economicamente vulneráveis, impedindo, à partida, o acesso de um segmento - estrangeiros sem capacidade eleitoral ativa em Portugal - à tarifa social.

Acresce que, enquanto beneficiária do estatuto de residente de longa duração, do qual fez prova junto do município, à queixosa deveria ser garantida igualdade de tratamento perante os nacionais nos termos da Constituição e da Lei, designadamente em matéria de acesso a bens e serviços à disposição do público.

Tendo-se concluído que a condição de recenseamento eleitoral imposta pelo município consubstanciava uma impossibilidade objetiva de acesso destes utilizadores finais domésticos à tarifa social de águas e resíduos, em violação da Constituição e da Lei, foi a Edilidade exortada ao seu afastamento.

Respondendo positivamente, a câmara municipal deliberou que o deferimento dos pedidos de redução de tarifas formulados por cidadãos estrangeiros aos quais, em função do seu país de origem, não fosse reconhecida capacidade eleitoral ativa em Portugal, deixasse de depender do recenseamento dos requerentes no concelho da Póvoa de Varzim, assim se prevenindo a repetição de casos análogos ao que fora objeto da queixa inicial.

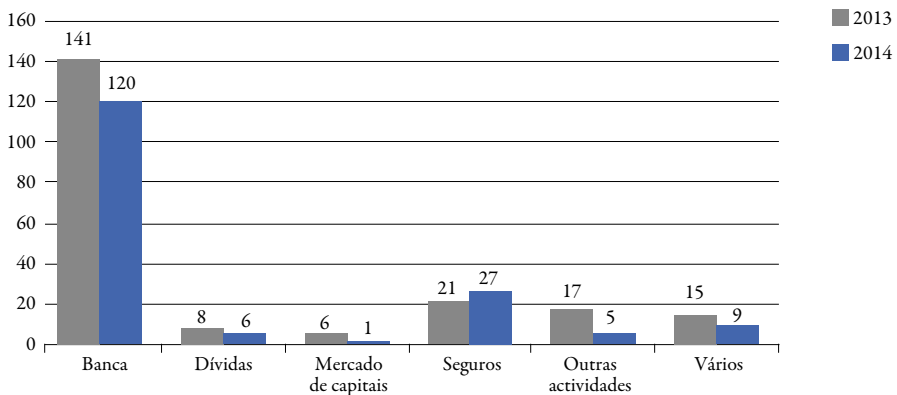
Em matéria de direitos dos consumidores, uma boa parte das comunicações dirigidas ao Provedor de Justiça não deu origem à abertura imediata de procedimento, não se encontrando, por isso, refletido no gráfico *supra*. Tais comunicações - que em matéria de consumo rondaram as 600 - foram liminarmente indeferidas, nos termos do disposto no artigo 17.º do Regulamento Interno, sempre com elucidação de todos os queixosos quanto aos fundamentos do indeferimento liminar e, não raro, com encaminhamento para as entidades competentes para apreciação, em primeira linha, do problema exposto (nomeadamente a própria entidade visada, se ainda não contactada ou as entidades reguladoras e de supervisão) ou ainda, sempre que tal se revelou adequado, para meios de resolução alternativa de litígios.

O trabalho de elucidação e de encaminhamento destes cidadãos revela uma outra dimensão menos conhecida da figura do Provedor de Justiça: ainda que tradicionalmente seja visto - e bem - como um órgão do Estado disposto a intervir junto da administração em favor dos cidadãos cujas queixas considere procedentes, o Provedor de Justiça assume cada vez mais um papel ativo na promoção de uma verdadeira cultura da cidadania, não se limitando a procurar soluções para os problemas que lhe são expostos, mas antes facultando aos cidadãos os conhecimentos essenciais ao exercício, por si próprios, dos direitos que lhes assistem. Orientar o cidadão no labirinto por vezes existente em matéria de entidades e formas possíveis de resolução de litígios - nomeadamente na área do consumo - é

tarefa essencial à construção de uma sociedade mais consciente, não só dos seus direitos, mas também da forma adequada de os exercer.

Gráfico XVIII

Direitos dos agentes económicos e financeiros
(comparativo 2013-2014)



Registou-se, em 2014, ligeiro decréscimo dos procedimentos versando os assuntos económico-financeiros refletidos no gráfico *supra*. Note-se, porém, que o número de procedimentos abertos nem sempre coincide com o número de queixas recebidas. Por exemplo, em matéria de banca, os 120 procedimentos abertos em 2014 correspondem a um número ligeiramente superior de queixas (128), já que sempre que se verifica a identidade dos assuntos objetos de queixa estas são incorporadas num único procedimento. Foi o que aconteceu, por exemplo, com parte das queixas recebidas na sequência da crise financeira que atingiu o Banco Espírito Santo (BES). Em relação a este assunto, cedo se registou a entrada das primeiras queixas, questionando a natureza e oportunidade das medidas adotadas - ou não adotadas - pelo Banco de Portugal e pela Comissão do Mercado de Valores Mobiliários. À data em que a instrução destes procedimentos teve início, já aquelas entidades de supervisão haviam divulgado, nos respetivos sítios eletrónicos, diversos comunicados explicitando e fundamentando as decisões que entenderam tomar acerca do assunto, pelo que considerou o Provedor de Justiça não se revelar necessário proceder à sua audição formal. Optou-se, pois, por informar os queixosos no tocante ao essencial das posições de cada uma destas entidades, esclarecendo que, por estarem em causa decisões não sindicáveis pelo Provedor de Justiça, atenta a respetiva natureza eminentemente

técnica, mais eficaz se revelaria, nomeadamente para tutela dos direitos que os acionistas entendessem assistir-lhes, o recurso à via judicial.

Também no que diz respeito aos assuntos económico-financeiros se registou um número considerável de indeferimentos liminares (cerca de 230), ou seja, de queixas que, muito embora não tenham dado origem à abertura de procedimento, não deixaram de ser merecedoras de resposta. Cerca de metade destas 230 queixas visavam a atuação de instituições de crédito privadas, as quais, por natureza, se encontram fora do âmbito de atuação do Provedor de Justiça. Ainda assim, procurou-se encaminhar cada queixoso para a via mais adequada à resolução do seu problema, fosse a apresentação de reclamação junto do Banco de Portugal, o recurso à via judicial ou, sempre que possível, o recurso aos meios de resolução extrajudicial de litígios, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 317/2009, de 30 de outubro.

É inevitável, neste capítulo, uma referência ao Banco de Portugal, seja enquanto entidade diretamente visada em algumas das queixas dirigidas ao Provedor de Justiça⁽⁷²⁾, seja enquanto entidade para a qual se remete, com frequência, a resolução de problemas que se encontram fora do âmbito de atuação direto deste órgão do Estado. Ainda que muito caminho haja a percorrer em matéria de aprofundamento da colaboração desta entidade de supervisão com o Provedor de Justiça, é justo mencionar que, em 2014, foram recebidas algumas comunicações reveladoras de uma análise cuidadosa, por parte do Banco de Portugal, quer dos assuntos objeto de queixa, quer dos concretos pedidos de esclarecimento que lhe foram dirigidos por este órgão do Estado.

Foi o caso de procedimento no âmbito do qual se analisou queixa apresentada por um cidadão que alegava recusa de acesso, por parte de uma instituição de crédito privada, a extratos bancários de conta da qual era titular, fosse em formato eletrónico, fosse em papel, insurgindo-se o queixoso, não só contra tal instituição, como também contra o Banco de Portugal, o qual, na sequência da sua reclamação, não lhe teria reconhecido a razão que entendia assistir-lhe.

A instrução do procedimento junto do Banco de Portugal visou, não apenas conhecer os motivos pelos quais não havia sido reconhecida razão ao interessado, como também apurar do estado dos trabalhos tendentes à concretização dos deveres de informação periódica que as instituições estão obrigadas a prestar aos seus clientes no âmbito dos contratos de crédito aos consumidores.

A resposta, cujo teor foi informalmente adiantado no final de 2014 e recebida já no decurso do ano seguinte, esclareceu de forma clara os motivos pelos quais o queixoso se encontrava impedido de aceder aos seus extratos, revelando que tais motivos lhe eram exclusivamente imputáveis - por um lado fizera bloquear o acesso à plataforma on-line

(72) Em 2014, registaram-se 56 queixas, as quais deram origem à abertura de 48 procedimentos (sendo que 8 das queixas foram incorporadas em procedimento já anteriormente aberto sobre o mesmo assunto, como acima se referiu).

da instituição de crédito visada ao inserir incorretamente os códigos de segurança e, por outro lado, não comprovara, ainda, a sua nova morada, o que inviabilizara a satisfação do seu pedido de envio dos extratos em papel -, e deu conta do teor do Aviso n.º 10/2014, do Banco de Portugal, entretanto disponibilizado no respetivo sítio eletrónico, destinado a vigorar após 1 de julho de 2015. Ao queixoso foi, conseqüentemente, remetida elucidação sustentando a posição da entidade de supervisão do setor bancário e reiterando a improcedência da sua pretensão.

Outros assuntos

Sobre os restantes assuntos afetos a esta unidade temática foram abertos 46 procedimentos, dos quais 36 versaram sobre fundos europeus e nacionais e 10 sobre contratação pública.

As queixas sobre fundos europeus e nacionais dão conta, não raro, do desacordo dos beneficiários de ajudas e apoios financeiros relativamente a notificações para restituição de valores que oportunamente receberam. Sabendo-se que, quer a atribuição de apoios, quer a sua revogação, é habitualmente escrutinada de forma rigorosa pelas próprias entidades gestoras, nem sempre se encontram argumentos sólidos que permitam sustentar as teses dos queixosos, de que tais apoios ou ajudas lhes eram devidos e não deveriam ser repostos. Ainda assim, mesmo quando a queixa carece de fundamento quanto à sua essência, não deixa o Provedor de Justiça de analisar com detalhe a regularidade do processo de atribuição - ou de reposição - destes apoios.

Veja-se, a título de exemplo, a chamada de atenção dirigida ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP (IFAP, IP), no âmbito do procedimento Q-3516/14⁽⁷³⁾, cuja instrução revelou a inexistência de suporte legal da pretensão da queixosa, concordando o Provedor de Justiça com a decisão do IFAP, IP, de lhe exigir a devolução parcial da ajuda que havia recebido, mas discordando veementemente dos motivos invocados para justificar a dispensa de audiência prévia aquando da elaboração do projeto da decisão que determinara a restituição parcial do apoio. Muito embora não fosse esta a principal pretensão da queixosa, entendeu o Provedor de Justiça que, a bem da prevenção de casos futuros de idêntica natureza, seria pertinente dirigir ao IFAP, IP uma chamada de atenção visando este aspeto da sua atuação.

No âmbito de dois outros procedimentos foi possível ir ao encontro das pretensões dos queixosos, de ver revogadas as decisões que lhes exigiam a reposição de apoios financeiros recebidos.

Os casos estavam relacionados com um projeto de criação do próprio emprego apoiado pelo Instituto do Emprego e da Formação Profissional (IEFP) ao abrigo do Programa de

(73) Cf. *Anexo: Tomadas de Posição 2014*, p. 77.

Estímulo à Oferta de Emprego – Iniciativas Locais de Emprego, aprovado pela Portaria n.º 196-A/2011, de 10 de março.

Os postos de trabalho criados ao abrigo do projeto de emprego em questão não haviam sido mantidos pelo prazo mínimo legalmente previsto (quatro anos). Não obstante, entendeu o IEFP que o motivo indicado pelos queixosos para justificar esse incumprimento, designadamente as graves dificuldades financeiras com que se debatia a empresa criada e que inviabilizaram que continuasse a laborar, deveria ser considerado atendível. Em consequência, o IEFP apenas exigiu a devolução do valor do apoio financeiro proporcional ao tempo que faltava decorrer para a total execução desse projeto.

Procurando que o Instituto da Segurança Social, IP (ISS, IP) aplicasse a mesma solução no que ao valor da antecipação do subsídio de desemprego diz respeito, os queixosos formularam pedido nesse sentido, sem resposta à data da queixa, o que os levava a temer a manutenção da decisão de reposição do valor recebido a título de montante único de prestações de desemprego.

Oficiado o ISS, IP, veio este a informar, com prontidão, terem sido revogadas as decisões de reposição daquele valor. Um dos queixosos revelava-se, ainda assim, apreensivo com o teor da comunicação que aquele Instituto lhe remetera, já que, a par da desejada revogação da decisão de repor o subsídio recebido, tal comunicação dava conta da previsão de uma compensação de débito, a ocorrer no mês seguinte. Sendo certo que o queixoso não se encontrava a receber qualquer quantia, a referência a uma eventual compensação era por si incompreendida, receando que, afinal, o assunto não estivesse definitivamente encerrado.

Diligências adicionais, informalmente realizadas junto do Centro Distrital de Segurança Social posto em causa, permitiram tranquilizar o queixoso, na medida em que a referida compensação mais não seria do que uma mera operação contabilística, destinada a anular o débito gerado pela nota de reposição que havia sido emitida.

No que diz respeito à contratação pública, foram efetuadas duas chamadas de atenção dirigidas a diferentes entidades adjudicantes, mais com o objetivo de corrigir a respetiva atuação para futuro, do que com o fito de colocar em causa as decisões de adjudicação nos concursos que haviam motivado as queixas ao Provedor de Justiça, decisões que não se contestaram.

Uma das chamadas de atenção resultou de divergências de entendimento entre a entidade adjudicante e o Provedor de Justiça no que diz respeito à interpretação e aplicação do disposto no 123.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), tendo este órgão do Estado entendido dever sublinhar a importância de, na notificação destinada a permitir o exercício do direito de audiência prévia, serem os notificados expressamente informados, não só do teor do relatório preliminar elaborado pelo júri, bem como dos dias, hora e local (incluindo sítios eletrónicos, se for caso disso) em que podem ser consultados todos os elementos que serviram de base à elaboração do mesmo.

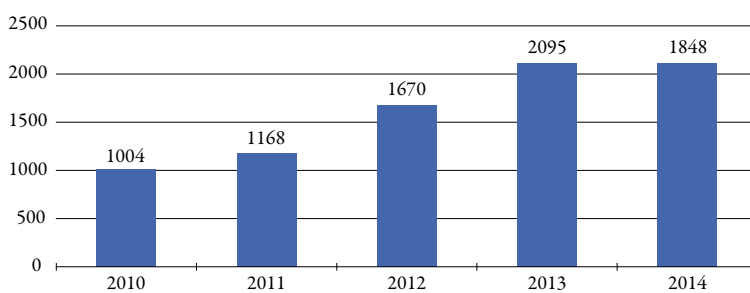
Num outro caso, a entidade adjudicante foi advertida sobre o dever de conhecimento dos requisitos das plataformas eletrónicas que contrate, para tratamento correto de futuras reclamações, tendo tal entidade assumido o compromisso de alertar a plataforma de contratação pública que concretamente estava em causa (a VORTAL), para a necessidade de atualizar a informação em falta, o que se concretizou, pouco depois, naquela plataforma eletrónica, onde o «*software* de instalação obrigatório» passou a ser indicado através de um hiperligação para a versão adequada desse *software*, assim se prevenindo a repetição de situação detetada no âmbito da instrução do procedimento instruído pelo Provedor de Justiça. Também neste caso, porém, a principal pretensão da queixosa carecia de fundamento já que a sua proposta sempre seria, no entendimento deste órgão do Estado, excluída do concurso em questão.

1.2.3. Direitos sociais

No ano de 2014 esta unidade temática continuou a registar um elevado número de queixas recebidas, confirmando a tendência verificada nos últimos anos. Assim, foram abertos 1848 procedimentos, representando cerca de 22% do total dos procedimentos abertos. No gráfico seguinte dá-se conta da evolução verificada nos últimos cinco anos:

Gráfico XIX

Procedimentos abertos – unidade temática 3
(comparativo 2010-2014)



Regista-se uma ligeira diminuição do número de procedimentos abertos nesta unidade temática face ao ano de 2013, mantendo-se porém o valor mais elevado comparativamente aos anteriores quatro anos. De qualquer modo, tal decréscimo não corresponde verdadeiramente a uma redução efetiva de queixas neste domínio dos direitos sociais. Por um lado, importa referir que nos 1848 procedimentos abertos foram tratadas 2095 queixas sobre

diferentes assuntos⁽⁷⁴⁾. Por outro lado, as queixas sobre algumas matérias anteriormente tratadas nesta unidade temática – nomeadamente, sobre doenças profissionais, formação profissional, emprego e habitação social – transitaram, por razões de organização e funcionamento, para outras unidades temáticas.

O elevado volume de queixas neste domínio dos direitos sociais encontra justificação numa multiplicidade de razões. Desde logo, a persistência da crise económica no país, as sucessivas alterações legislativas verificadas neste âmbito⁽⁷⁵⁾, o défice de informação sobre estas mesmas alterações, uma certa incapacidade de os serviços se adaptarem em tempo útil a tais alterações, uma mudança radical do paradigma da Administração agora com uma visão mais economicista na prolação das suas decisões, isto é, mais centrada na redução da despesa pública e menos preocupada, na prática, com os direitos do cidadão.

Aliás, algumas das queixas recebidas dão nota de uma certa degradação da qualidade do serviço prestado aos cidadãos, o que muito dificulta ou compromete o acesso efetivo e tempestivo aos seus direitos, maxime no acesso e na manutenção do direito a prestações sociais, sejam elas pensões, subsídios compensatórios da perda da remuneração ou de outros subsídios ou prestações no âmbito da proteção social de cidadania, sendo que a preocupação é tanto mais acentuada quanto é certo estarmos perante prestações – transferências sociais – que visam evitar ou combater a pobreza e a exclusão social.

Num contexto de crise, a afirmação do Estado social de Direito torna ainda mais evidente a importância que as transferências sociais têm precisamente no combate à pobreza e à exclusão social e na salvaguarda da coesão social e intergeracional.

Uma nova expressão da pobreza é visível em muitas das queixas recebidas: a nova pobreza daqueles que tiveram e deixaram de ter subitamente rendimentos (desempregados) ou daqueles que perderam rendimentos substanciais por força dos cortes nas respetivas prestações sociais (pensionistas).

As queixas refletem, por isso, uma cada vez mais preocupante degradação da relação entre o cidadão (beneficiário ou contribuinte) e a Administração que resulta da incapacidade dos serviços desta conseguirem, em tempo útil e com qualidade, adaptar programas informáticos às novas regras que vão sendo legisladas, atribuir ou corrigir prestações, assegurar o direito à informação dos pensionistas ou responder, tempestivamente e com exatidão, aos interessados. A este propósito, não pode ignorar-se que a atuação dos serviços da Administração está também ela condicionada por fragilidades na sua organização e funcionamento, algumas estruturais, é certo, mas agora potenciadas pela súbita redução

(74) A este propósito, importa igualmente referir que o total de queixosos e de interessados, subscritores de queixas individuais e coletivas, ascendeu a 3083.

(75) Tais alterações têm-se traduzido na fixação de condições mais restritivas no acesso e no cálculo das pensões e de outras prestações sociais, mas também na incidência de cortes nas pensões e prestações já atribuídas.

de recursos económicos e humanos, nomeadamente pela perda do *know-how* dos muitos técnicos que se aposentam.

Das queixas resulta, ainda, a insegurança, a incerteza, a desconfiança e o desagrado do cidadão, através das quais contestam não só as próprias alterações legislativas que restringem ou suprimem os seus direitos sociais, mas também a desadequada organização e funcionamento dos serviços da Administração, os atrasos verificados no acesso às prestações, a falta de informação adequada ou de resposta atempada, a falta de qualidade da informação prestada, bem como dão nota da atuação negligente ou da errada, insuficiente ou deficiente fundamentação das decisões.

O elevado volume de queixas recebidas nos últimos anos nesta unidade temática tem gerado um equilíbrio difícil entre o fluxo de procedimentos consequentemente abertos, a realização das necessárias diligências instrutórias, a dependência das respostas das entidades visadas, o estudo das questões suscitadas e o desiderato de continuar a assegurar um nível quantitativo e qualitativo de conclusão dos procedimentos.

Apesar da adversidade do volume de procedimentos abertos e a maior dificuldade sentida na obtenção de respostas das entidades visadas no âmbito da instrução dos mesmos, esta unidade temática conseguiu dar uma resposta adequada. Para melhor perceção, veja-se o seguinte quadro:

Quadro 13

Procedimentos abertos e procedimentos concluídos – unidade temática 3

| Procedimentos abertos | | | Procedimentos concluídos | | |
|-----------------------|------|--------|--------------------------|------|--------|
| Valores anuais | 2014 | Saldo* | Valores anuais | 2014 | Saldo* |
| 2010 | 1004 | +844 | 2010 | 1131 | +718 |
| 2011 | 1168 | +680 | 2011 | 1149 | +700 |
| 2012 | 1670 | +178 | 2012 | 1555 | +293 |
| 2013 | 2095 | -247 | 2013 | 1900 | -51 |
| | 1848 | | | 1849 | |

* Saldo por referência ao ano de 2014

De facto e no que diz respeito a procedimentos concluídos, esta unidade temática tem procurado, com assinalável esforço, refira-se, promover uma instrução célere e eficaz, o que os números também permitem confirmar: em 2014 concluiu mais procedimentos

(1849) do que os que foram abertos (1848), sendo certo que 1388 foram concluídos no próprio ano, o que significa que aproximadamente 75% dos procedimentos abertos em 2014 tiveram uma instrução inferior a um ano.

Já no que toca à pendência, importa salientar que se registou um decréscimo, passando de 539, em 2013, para 529, em 2014.

De notar que dos 529 procedimentos pendentes no final do ano de 2014, a maioria (455) são do próprio ano em causa e apenas 72 são de anos anteriores (mais concretamente, 71 de 2013 e 1 de 2012).

Dos 1849 processos concluídos: 1027 (55%) lograram a reparação da ilegalidade ou injustiça, na sequência da intervenção do Provedor de Justiça; 644 (35%) foram considerados improcedentes, após instrução; 94 (5%) foram objeto de encaminhamento do queixoso para outros meios de resolução, com elucidação sobre os respetivos direitos; 42 foram arquivados por desistência dos queixosos; 39, com formulação de reparo ou chamada de atenção e 8 foram objeto de encerramento sumário ou por factos novos impeditivos da intervenção do Provedor de Justiça, mediante informação prestada aos interessados.

No âmbito da atividade instrutória, esta unidade temática prosseguiu e intensificou, sempre que possível, o recurso a meios expeditos e informais, bem como a realização de reuniões periódicas com as entidades mais visadas nas queixas⁽⁷⁶⁾ no sentido não só de assegurar a melhoria da cooperação dessas entidades e de imprimir maior celeridade nas respetivas respostas, mas também o esclarecimento e resolução de casos concretos e, sobretudo, de questões do interesse geral dos cidadãos.

De facto, continuaram a privilegiar-se, sempre que justificado e possível, intervenções corretivas de âmbito geral, embora partindo da experiência das queixas concretas recebidas, com isso beneficiando outros cidadãos em igualdade de circunstâncias.

O recurso, sempre que justificado, à formulação de sugestões e de chamadas de atenção às entidades visadas também permitiu a resolução expedita de alguns casos concretos ou de âmbito geral.

No que se refere à tipologia das matérias suscitadas nas queixas recebidas no ano em apreço não se registaram alterações profundas comparativamente ao ano anterior. De qualquer modo, há a salientar um acréscimo significativo de queixas sobre questões relativas ao subsídio de educação especial, às pensões de velhice, às prestações de desemprego, ao rendimento social de inserção, às prestações familiares, ao fundo de garantia salarial e muitas, também, quanto às contribuições e dívidas à segurança social.

(76) Nomeadamente, com o Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, IP, a Direção do Centro Nacional de Pensões, a Direção da Caixa Geral de Aposentações, IP, mas também com o Gabinete do Secretário de Estado da Administração Pública e o Gabinete da Secretária de Estado Adjunta e da Defesa Nacional.

Para melhor percepção da tipologia das matérias no âmbito da intervenção desta unidade temática, apresenta-se seguidamente a distribuição dos processos pelos diferentes assuntos tratados:

Quadro 14

Assuntos tratados pela unidade temática 3

| Assuntos | N.º de procedimentos abertos |
|-------------------------------------|------------------------------|
| Sistema de Segurança Social | 1577 |
| Prestações | 1168 |
| Velhice | 208 |
| Invalidez | 68 |
| Pensão unificada | 14 |
| Morte | 67 |
| Dependência | 5 |
| Desemprego | 219 |
| Parentalidade | 59 |
| Doença | 82 |
| Prestações familiares | 99 |
| Deficiência | 63 |
| Complemento solidário para idosos | 23 |
| Rendimento social de inserção | 125 |
| Ação social | 18 |
| Garantia salarial | 62 |
| Outros | 6 |
| Serviços e estabelecimentos sociais | 36 |
| Apoio domiciliário | 1 |
| Acolhimento familiar | 1 |
| Creches, infantários e amas | 5 |
| Lares de idosos e centros de dia | 27 |
| Outros | 2 |
| Contribuições e dívidas | 417 |
| Inscrição | 9 |
| Registo de remunerações | 21 |
| Taxas contributivas | 158 |

| Assuntos | N.º de procedimentos abertos |
|--|------------------------------|
| Dívidas de contribuições | 185 |
| Dívidas de prestações indevidas | 43 |
| Contraordenações | 1 |
| Outros - sistema de Segurança Social | 6 |
| Regime de proteção social convergente | 233 |
| Prestações | 215 |
| Aposentação por velhice | 157 |
| Aposentação por invalidez | 12 |
| Pensão unificada | 18 |
| Pensões de preço de sangue, por serviços relevantes e outras | 1 |
| Prestações por morte | 15 |
| Prestações familiares | 3 |
| Prestações no âmbito da deficiência | 6 |
| Outros | 3 |
| Relação contributiva | 17 |
| Inscrição | 2 |
| Quotas e contribuições | 5 |
| Dívidas | 2 |
| Contagem de tempo de serviço | 7 |
| Outros | 1 |
| Apoio social na Administração Pública | 1 |
| Situações especiais de proteção social | 38 |
| Militares | 36 |
| Reforma e complementos | 7 |
| Invalidez | 4 |
| Deficientes das Forças Armadas (DFA) | 9 |
| Prestações complementares a ex-combatentes | 16 |
| Bancários | 2 |
| Total | 1848 |

As entidades mais visadas nas queixas foram: o Instituto da Segurança Social, IP (74%), no qual se integram, nomeadamente, os centros distritais (46%)⁽⁷⁷⁾, o Centro Nacional de Pensões (17%) e os próprios serviços centrais do referido Instituto (12%). As outras entidades mais visadas foram: a Caixa Geral de Aposentações, IP (10%), o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (8%) e o Instituto de Emprego e Formação Profissional, IP (2%). Em termos de distribuição das queixas em referência à orgânica governamental assinala-se: o Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, o Ministério da Educação e Ciência, o Ministério de Estado e das Finanças e o Ministério da Defesa Nacional.

No que respeita ao cumprimento do dever de cooperação com o Provedor de Justiça⁽⁷⁸⁾ por parte das entidades visadas, fundamental para uma instrução célere e eficaz dos procedimentos abertos neste órgão do Estado, importa distinguir a colaboração prestada pelas diferentes entidades mais visadas nas queixas recebidas nesta unidade temática. Assim, manteve-se o modelo de colaboração com o Instituto da Segurança Social, IP (ISS) assente na utilização de uma caixa de correio eletrónico exclusivamente afeta no Conselho Diretivo daquele Instituto às diligências instrutórias do Provedor de Justiça sobre queixas relativas aos 18 centros distritais, ao Centro Nacional de Pensões (CNP) e aos próprios serviços centrais.

Para melhorar tal colaboração foi entretanto identificada uma interlocutora técnica naquele Instituto no sentido não só de prestar esclarecimentos telefónicos essenciais e urgentes para a tramitação dos procedimentos, mas também de controlar e evitar atrasos injustificados nas respostas ao Provedor de Justiça e de promover o esclarecimento de respostas insuficientes, incompletas ou indevidamente fundamentadas. De igual modo, no sentido de esclarecer e corrigir determinados procedimentos dos serviços daquele Instituto relativos a questões concretas ou de interesse geral dos cidadãos, realizaram-se reuniões com o respetivo Conselho Diretivo e com a Diretora do CNP.

De qualquer modo, o balanço geral da cooperação do ISS com o Provedor de Justiça pode considerar-se positivo, havendo, porém, alguns aspetos a melhorar.

Relativamente à cooperação da Caixa Geral de Aposentações, IP (CGA) importa referir que se manteve o acesso célere às informações e aos documentos necessários à instrução dos procedimentos, mas continuou a verificar-se alguma morosidade e uma menor flexibilidade nas respostas às diligências instrutórias formais ou às sugestões formuladas por este órgão do Estado, em alguns casos colmatadas, esclarecidas ou resolvidas no âmbito de reuniões realizadas com a respetiva direção.

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

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

Com os gabinetes ministeriais continuou a verificar-se uma maior morosidade nas respostas às interpelações e sugestões do Provedor de Justiça, em especial por parte do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, do Ministério das Finanças e do Ministério da Defesa Nacional.

No que diz respeito às questões mais visadas nas queixas recebidas em 2014 nesta unidade temática e nas intervenções realizadas pelo Provedor de Justiça, identificam-se, a título meramente exemplificativo, as seguintes:

a) Atraso excessivo na apreciação dos requerimentos de subsídio de educação especial relativos ao ano letivo de 2013/14⁽⁷⁹⁾, bem como irregularidades na tramitação desses mesmos requerimentos⁽⁸⁰⁾, a que não foi alheia a manifesta desarticulação entre os agrupamentos escolares e os serviços da segurança social e a implementação de um tardio Protocolo celebrado em 22 de outubro de 2013 entre o ISS e a Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares⁽⁸¹⁾.

b) Problemas no acesso às prestações familiares, tendo-se verificado atrasos excessivos quer na atribuição do abono de família pré-natal e do abono de família a crianças e jovens, quer na apreciação dos pedidos de revisão dos montantes do abono de família devido à redução dos rendimentos dos agregados familiares⁽⁸²⁾.

c) Graves problemas identificados no acesso à bonificação por deficiência, nomeadamente, decisões de indeferimento indevidamente fundamentadas em procedimentos de avaliação clínica não expressamente previstos na lei⁽⁸³⁾.

d) Erros no registo de remunerações no sistema de informação da segurança social com prejuízo no cálculo do montante das pensões⁽⁸⁴⁾.

e) Pedidos irregulares de restituição de prestações sociais, através do envio de notas de reposição indevida ou insuficientemente fundamentadas⁽⁸⁵⁾.

(79) Com particular incidência na região norte do país.

(80) Sobre estas questões foram recebidas cerca de 1000 queixas (individuais e coletivas), as quais, por serem similares, foram incorporadas em dois procedimentos (Procedimentos Q-361/14 e Q-1539/14), a fim de beneficiarem de uma apreciação e instrução comuns. Cf. *Tomadas de Posição 2014*, p. 128.

(81) A este propósito, foram dirigidas chamadas de atenção ao Conselho Diretivo do ISS, ao Diretor da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares, ao Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social e ao Secretário de Estado do Ensino e da Administração Escolar. Cf. *Tomadas de Posição 2014*, p. 128.

(82) Procedimentos Q-5363/14 e Q-6193/14.

(83) O Provedor de Justiça formulou sugestões ao ISS não só para a reapreciação dos casos concretos reclamados, mas também no sentido de serem dadas orientações aos serviços daquele Instituto para evitar situações similares. Sugestões acolhidas (Procedimento Q-1848/14). Cf. *Tomadas de Posição 2014*, p. 115.

(84) Procedimento Q-6618/14.

(85) Em uns casos, tratando-se de dívidas que, a existirem, estavam já manifestamente prescritas e, em outros casos, de dívidas irregularmente compensadas com outras prestações sociais (Procedimentos Q-1793/14, Q-2166/13 e Q-6394/14).

f) Atraso no acesso ao fundo de garantia salarial por parte dos trabalhadores com salários em atraso de empresas declaradas insolventes⁽⁸⁶⁾.

g) Dívidas de contribuições à segurança social por parte de trabalhadores independentes (TI), suscitando-se, nomeadamente: atrasos na regularização do enquadramento destes trabalhadores⁽⁸⁷⁾; erros na qualificação e no posicionamento nos escalões de base de incidência contributiva⁽⁸⁸⁾; falta de correção e ou atualização das contas correntes dos contribuintes⁽⁸⁹⁾; erros no não reconhecimento do direito à isenção do pagamento de contribuições de TI que são simultaneamente trabalhadores com descontos por outros regimes de proteção social⁽⁹⁰⁾; irregularidades nas notificações⁽⁹¹⁾ e nos montantes das dívidas⁽⁹²⁾; o excessivo e injustificado atraso nas respostas às reclamações apresentadas e, sobretudo, nas restituições aos interessados de contribuições que foram indevidamente cobradas⁽⁹³⁾.

h) Atrasos significativos do CNP do ISS, quer na tramitação dos processos de atribuição das pensões de invalidez ou de velhice⁽⁹⁴⁾, quer na tradução de documentos obrigatórios e no envio de formulários a instituições de segurança social estrangeiras com quem Portugal está vinculado por instrumentos de direito internacional, tendo em vista o reconhecimento do direito a pensões.

i) Situações recorrentes da suspensão do pagamento integral da pensão por parte do CNP aos pensionistas com dívidas de contribuições (como TI) à data da atribuição das respetivas pensões, verificando-se ainda uma falta de procedimentos uniformes⁽⁹⁵⁾.

(86) Procedimentos Q-4892/14 e Q-6102/14.

(87) O que determinou, aliás, a formulação de um reparo do Provedor de Justiça ao Conselho Diretivo do ISS, tendo em consideração os prejuízos (juros de mora exigidos aos interessados) decorrentes de uma omissão dos próprios serviços da segurança social (Procedimento Q-3967/12).

(88) Intervenção do Provedor de Justiça junto do ISS para correção do escalão de base de incidência contributiva e correção da interpretação do n.º 3, do artigo 276.º, do Código Contributivo. Sugestão acolhida (Procedimento Q-7836/14).

(89) Nomeadamente no tocante à necessidade de regularização urgente de dívidas de contribuições que comprovadamente não existem (Procedimento Q-1968/14).

(90) A sugestão formulada pelo Provedor de Justiça foi acolhida pelo ISS (Procedimentos Q-8322/13 e Q-6124/14), resolvendo não só a situação dos queixosos, mas de todos os interessados em igualdade de circunstâncias.

(91) Procedimento Q-2377/14.

(92) Procedimento Q-5645/14.

(93) Procedimentos Q-1840/14, Q-5633/14 e Q-7401/14.

(94) Procedimentos Q-1294/13 e Q-4286/14.

(95) O ISS veio a acolher a chamada de atenção formulada na reunião havida com o Conselho Diretivo daquele Instituto e com a Direção do CNP em 16 de maio de 2014, tendo, para o efeito, emitido a Orientação Técnica n.º 3/2015 (Procedimento Q-1030/14).

j) Problemas verificados no acesso às prestações de rendimento social de inserção (RSI), quer quanto ao atraso na atribuição e às decisões de indeferimento, quer no que concerne à cessação ou à suspensão no âmbito do processo de renovação da prestação.

k) Atrasos na atribuição das prestações por morte (subsídio por morte, pensão de sobrevivência e reembolso das despesas de funeral), bem como indeferimentos indevidamente fundamentados da pensão de sobrevivência a unidos de facto.

l) Problemas de organização e de funcionamento dos serviços de verificação de incapacidades dos centros distritais do ISS, nomeadamente no que concerne: à identificação dos médicos nas comissões em que participam e nos relatórios ou deliberações que subcrevem, aos critérios de contratação dos respetivos peritos médicos, à composição técnica de tais comissões e aos atrasos na realização das próprias perícias em alguns centros distritais do ISS, condicionando o acesso ao subsídio de doença (comissões de reavaliação) ou a pensões de invalidez (comissões de verificação e de recurso)⁽⁹⁶⁾.

m) Deficiente informação prestada aos pensionistas aquando do recálculo das pensões de sobrevivência, quer na sequência da entrada em vigor da Lei n.º 13/2014, de 14 de março (que alterou a Lei do Orçamento do Estado para 2014), quer, posteriormente, aquando da execução do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 413/2014, de 30 de maio⁽⁹⁷⁾.

n) Problemas relativos a estabelecimentos de apoio à infância (creches e infantários) e a estabelecimentos residenciais para pessoas idosas (ERPI), nomeadamente quanto ao funcionamento ilegal, a deficientes condições de funcionamento e ao cálculo das participações a cargo dos utentes e das respetivas famílias). Considerando que cabe ao ISS a supervisão e fiscalização deste tipo de estabelecimentos sociais (privados ou Instituições Particulares de Solidariedade Social), o Provedor de Justiça sinaliza as situações reclamadas junto daquela entidade, acompanhando e avaliando posteriormente o resultado das ações inspetivas realizadas e das decisões tomadas.

o) Situações de desproteção social na parentalidade e na doença no que concerne a docentes que transitaram do regime convergente (CGA) para o regime geral da segurança social (ISS), tendo sido dirigidas sugestões aos Secretários de Estado da

(96) Na sequência de sucessivas intervenções em anos anteriores e aproveitando o processo de revisão do regime jurídico que regula o Sistema de Verificação de Incapacidades (SVI) da Segurança Social (Decreto-Lei n.º 360/97, de 17 de dezembro), o Provedor de Justiça sugeriu várias alterações legislativas neste âmbito. Foi também dirigido um reparo ao Conselho Diretivo do ISS no sentido de ser conferida prioridade ao tratamento de questões relacionadas com as deliberações das comissões do SVI e de um maior rigor e cuidado na constituição dessas mesmas comissões, nomeadamente no que concerne às especialidades/competências dos peritos médicos que as compõem (Procedimento Q-425/12).

(97) Procedimento Q-3415/14. Em reunião havida com o Conselho Diretivo do ISS chamou-se a atenção para a necessidade de ser assegurado o direito à informação dos pensionistas, nomeadamente através de comunicações claras sobre as alterações verificadas nas respetivas pensões. Acolhendo tal preocupação do Provedor de Justiça, foram melhorados os modelos de ofícios dirigidos aos pensionistas e notificados os mesmos em conformidade.

Administração Pública, do Ensino e da Administração Escolar e da Solidariedade e da Segurança Social⁽⁹⁸⁾.

p) Aplicação dos cortes nos montantes das pensões por força da Lei do Orçamento do Estado, nomeadamente no que diz respeito à contribuição extraordinária de solidariedade, quer no regime convergente (CGA), quer no regime geral da segurança social (ISS).

q) Atraso significativo na apreciação e decisão dos requerimentos para a aposentação por parte da CGA, tendo sido realizados inquéritos periódicos àquela entidade sobre o assunto e uma reunião com a respetiva direção em 7 de outubro de 2014⁽⁹⁹⁾.

r) Forte penalização das pensões de aposentação atribuídas pela CGA após a entrada em vigor da Lei n.º 11/2014, de 6 de março, a qual, contrariamente a anteriores alterações legislativas no âmbito do regime de proteção social convergente, não estabeleceu uma cláusula de salvaguarda de direitos relativamente aos requerimentos de aposentação que deram entrada naquela Caixa a partir de 1 de janeiro de 2013 e que, devido aos atrasos da mesma, não foram objeto da devida decisão até à data da entrada em vigor da nova lei, mais restritiva no cálculo das pensões⁽¹⁰⁰⁾.

s) Aplicação do fator de sustentabilidade às pensões por incapacidade relativa do regime de proteção social convergente, contrariamente ao que se verifica com as pensões de invalidez relativa do regime geral da segurança social. A Lei do Orçamento do Estado para 2015 (n.º 1 do artigo 82.º) veio resolver a questão mas apenas para o futuro, não tendo acautelado a sua aplicação com efeitos retroativos, de modo a abranger, pelo menos, os aposentados por incapacidade após a data da entrada em vigor da Lei n.º 11/2014, de 6 de março, a qual veio estabelecer um novo fator de sustentabilidade mais gravoso (de 12,34%)⁽¹⁰¹⁾.

t) Reconhecimento pela CGA dos períodos de desemprego, na sequência da cessação de contrato de trabalho em funções públicas, como equivalentes à entrada de contribuições. Não obstante determinação legal nesse sentido (artigos 19.º e 32.º da Lei n.º 4/2009, de 29 de janeiro), a CGA só recentemente, na sequência de uma reunião, veio acolher a posição do Provedor de Justiça, tendo emitido orientações aos serviços nesse sentido. Os períodos de desemprego passam, deste modo, a ser contados como tempo de

(98) Em resposta, foi comunicada ao Provedor de Justiça a intenção do acolhimento da sugestão e a constituição de um grupo de trabalho interministerial para elaboração de medida legislativa (Procedimento Q-546/14).

(99) Na sequência das sucessivas intervenções do Provedor de Justiça, o número de requerimentos de aposentação atrasados passou de 24 227 em 31 de agosto de 2013, para 17 439 em 1 de março de 2014, diminuindo para 8600 em 7 de outubro de 2014. Efetivamente, acolhendo as preocupações do Provedor de Justiça a Direção daquela Caixa obteve a anuência da Tutela para a contratação de trabalhadores para essas funções (Procedimento Q-5303/13).

(100) Questão objeto de reuniões com a Direção da CGA (7 de outubro de 2014) e com o Gabinete do Secretário de Estado da Administração Pública e a Direção da CGA (16 de outubro de 2014), bem como de uma chamada de atenção àquele membro do Governo para a necessidade de adoção de medida legislativa que resolvesse o problema. Ainda sem resposta (Procedimento Q-6196/14).

(101) Ver nota anterior.

serviço para efeito do cálculo das pensões de aposentação, tal como, aliás, há muito já se verifica no regime geral da segurança social⁽¹⁰²⁾.

u) Recusa da CGA na manutenção da inscrição de alguns subscritores daquela Caixa sem fundamento legal, o que veio a ser corrigido na sequência de reunião havida em 7 de outubro de 2014 com a respetiva Direção⁽¹⁰³⁾.

v) Pagamento de prestações complementares (Acréscimo Vitalício de Pensão) e retroativos a ex-combatentes pensionistas da CGA que haviam pago as respetivas quotas para aposentação relativamente ao tempo de serviço militar⁽¹⁰⁴⁾.

w) Atrasos excessivos nos processos de qualificação de deficientes das forças armadas (a cargo do Ministério da Defesa Nacional) e o problema do mérito das decisões proferidas, a final, condicionadas por erróneas e contraditórias apreciações por parte da Direção de Serviço de Apoio Jurídico daquele Ministério, o que tem determinado várias intervenções do Provedor de Justiça ao longo dos anos junto dos sucessivos Governos. Em 23 de janeiro de 2014, realizou-se uma reunião no Gabinete da Secretária de Estado Adjunta e da Defesa Nacional para chamada de atenção sobre estas e outras questões. Acolhendo as preocupações expressas pelo Provedor de Justiça, em 22 de abril de 2014, o Ministro da Defesa Nacional instituiu e deu posse a uma «Equipa de projeto para redesenho do processo de qualificação dos Deficientes das Forças Armadas» (DFA), entretanto complementadas com outras medidas⁽¹⁰⁵⁾.

x) Constrangimentos na articulação dos serviços do ISS – centros distritais, CNP e serviços centrais, entre si –, mas, também, problemas de articulação entre o ISS, o Instituto de Informática, IP, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (IGFSS) e o Instituto de Emprego e Formação Profissional, IP (IEFP)⁽¹⁰⁶⁾;

(102) Na sequência da intervenção do Provedor de Justiça, as orientações aos serviços daquela Caixa vieram a constar da Comunicação da Direção n.º 26/2014 (Procedimento Q-4731/13).

(103) Em causa, nomeadamente, a situação dos docentes do ensino especializado de música.

(104) A CGA acolheu a sugestão do Provedor de Justiça e reconheceu aos queixosos o direito ao Acréscimo Vitalício de Pensão (AVP), previsto nas Leis n.ºs 9/2002, de 11 de fevereiro, e 21/2004, de 5 de março (com as alterações introduzidas pela Lei n.º 3/2009, de 13 de janeiro), e respetivos retroativos (Procedimentos Q-7477/13, Q-1790/14 e Q-3163/14).

(105) Através do Despacho n.º 11213/2014, de 28 de agosto (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 171, de 5 de setembro de 2014), e do Despacho n.º 11557/2014, de 3 de setembro (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 178, de 16 de setembro de 2014), da Secretária de Estado Adjunta e da Defesa Nacional, foram instituídos novos procedimentos de decisão dos processos de qualificação de DFA e criadas a Junta Médica Única e a Junta de Recurso com a missão de proceder à avaliação clínica, à atribuição do grau de incapacidade e ao estabelecimento do nexo de causalidade com o serviço militar nos processos com vista à qualificação de DFA.

(106) A título exemplificativo, refere-se a deficiente informação prestada aos interessados e falta de articulação entre os serviços do ISS e do IEFP relativamente à proteção no desemprego de trabalhadores migrantes (ou de desempregados subsidiados que se ausentam do território nacional para procura de emprego), o que determinou a formulação de uma chamada de atenção do Provedor de Justiça aos dois Institutos, a qual pode ser consultada no Anexo *Tomadas de Posição 2014*, p. 124 (Procedimento Q-5665/13).

y) Deficiências nas aplicações do sistema de informação da segurança social ou atraso na adequação ou correção dessas mesmas aplicações, com consequências, nomeadamente, em termos da atribuição das prestações sociais, na cobrança de contribuições ou na notificação de outras dívidas. Efetivamente os serviços do ISS continuaram a invocar várias vezes a existência de «constrangimentos do sistema informático» para justificar determinadas ações ou omissões⁽¹⁰⁷⁾.

z) Omissão de pronúncia, atraso nas respostas, insuficiente ou inadequada informação prestada aos interessados pelos serviços do ISS, do IGFSS, do IIEFP e da CGA.

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

Nos primeiros meses do ano de 2014 o Provedor de Justiça foi confrontado com um inusitado número de queixas sobre o subsídio de educação especial (cerca de 1000), inicialmente quanto a atrasos verificados na apreciação dos requerimentos e, posteriormente, a propósito de irregularidades na tramitação desses mesmos requerimentos resultantes da desarticulação entre os agrupamentos escolares e os serviços da segurança social e da implementação de um Protocolo celebrado entre o ISS e a Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares em 22 de outubro de 2013 – já depois de iniciado o ano letivo e de ter sido apresentada a grande maioria dos requerimentos – que veio estabelecer novas regras na tramitação dos mesmos. A este propósito realizou-se uma reunião em 10 de março de 2014 com o Conselho Diretivo do ISS e foram formuladas chamadas de atenção àquela entidade, ao Diretor da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares, ao Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social e ao Secretário de Estado do Ensino e da Administração Escolar⁽¹⁰⁸⁾.

Na sequência de tais intervenções, foi possível apurar que os atrasos e constrangimentos verificados na apreciação e conclusão dos processos de atribuição do subsídio de educação especial foram progressivamente ultrapassados, tendo sido igualmente adotadas medidas de articulação entre o ISS e a Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares, com vista a assegurar o cumprimento dos corretos circuitos procedimentais.

Por outro lado, na sequência da Recomendação n.º 15-B/2012⁽¹⁰⁹⁾, formulada no sentido da revisão do regime jurídico do subsídio de educação especial e do acolhimento dado à mesma pelo Governo, foi criado um grupo de trabalho interministerial para revisão do

(107) A título exemplificativo, a propósito da atribuição do subsídio provisório de doença, foi formulada chamada de atenção ao Conselho Diretivo do ISS, sugerindo que, em articulação com o Instituto de Informática, IP, fossem adotadas medidas para alteração da aplicação informática e correção dos procedimentos adotados de modo a garantir, nos termos da lei, a regularidade das decisões e das notificações aos interessados (Procedimento Q-6228/14).

(108) Para maior desenvolvimento consultar: <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=15356> e <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=15372>.

(109) O texto integral da Recomendação pode ser consultado em: <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=15154>

quadro normativo regulador da educação especial e do subsídio de educação especial. Em 11 de março de 2014, o Provedor de Justiça foi ouvido no âmbito do referido grupo de trabalho, tendo reiterado, através dos seus representantes, as suas preocupações e sugestões sobre o assunto.

A este propósito, em 11 de abril de 2014, dirigiu ainda chamadas de atenção ao Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social e ao Ministro da Educação e Ciência, fazendo notar que caso o Governo viesse a concluir no sentido de restringir o regime da educação especial aos casos de deficiência mais grave, autonomizando desse regime as situações em que se verifiquem dificuldades de aprendizagem não decorrentes de deficiência grave ou profunda,

«não deverá deixar de ser devidamente acautelada, em regime legal próprio, a prestação dos apoios necessários às crianças e jovens que tenham dificuldades de aprendizagem originadas em disfunções que, não consubstanciando deficiência grave ou profunda, comprometam o respetivo sucesso escolar e a sua plena integração escolar e social»,

concluindo que as

«famílias precisam, em especial em um contexto de crise como o que atualmente se vive, de segurança e certeza na proteção dos seus filhos, sobretudo daqueles que – portadores de deficiência ou não – carecem de apoios especiais para enfrentar com sucesso a escolaridade e posterior inserção sócio profissional»⁽¹¹⁰⁾.

O Provedor de Justiça foi igualmente confrontado com várias queixas sobre questões relacionadas com a atribuição da bonificação por deficiência. Por um lado, decisões de indeferimento ou cessação desta prestação social proferidas com base numa atuação ilegal dos serviços do ISS na apreciação da prova da deficiência apresentada pelos respetivos titulares. Por outro lado, a incorreta atuação dos serviços da segurança social quanto à exigência da prova do caráter permanente da deficiência e quanto à data relevante de início do pagamento da prestação em causa. Foi formulada chamada de atenção ao Conselho Diretivo do ISS para a regularização das situações detetadas, bem como para a emissão de orientações aos serviços tendo em vista a correção e harmonização de procedimentos, o que foi acolhido e feito⁽¹¹¹⁾.

(110) O texto desta chamada de atenção pode ser consultado no Anexo do presente Relatório *Tomadas de Posição 2014*, p. 128. Entretanto, o Gabinete do Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social, na sequência das conclusões do grupo de trabalho, informou que as recomendações do Provedor de Justiça não deixariam de ser devidamente ponderadas e equacionadas no processo legislativo em curso.

(111) Para maior desenvolvimento consultar: <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=15387>

No âmbito da revisão do diploma legal que regula o Sistema de Verificação de Incapacidades (SVI)⁽¹¹²⁾ da Segurança Social (Decreto-Lei n.º 360/97, de 17 de dezembro), o Provedor de Justiça sugeriu ao Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social algumas alterações, com vista à melhor clarificação, transparência e salvaguarda dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos no âmbito das perícias do SVI, designadamente no que concerne: à identificação dos peritos médicos nos exames periciais que realizam e nas deliberações escritas que subscrevem; ao dever de fundamentação rigorosa das respetivas deliberações; à contratação e especialização dos peritos médicos; à composição das comissões do SVI, tendo em consideração as especialidades e competências dos peritos; à prorrogação e adiamento das comissões de recurso; às despesas com a realização, quer das comissões de recurso, quer das de reavaliação⁽¹¹³⁾. O projeto de decreto-lei encontra-se em apreciação no Gabinete do Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social.

A precariedade laboral com que são anualmente confrontados muitos docentes tem evidenciado graves problemas de desproteção social ao nível das prestações imediatas, sobretudo quanto à parentalidade e à doença. Em causa está a notória necessidade de aperfeiçoar a convergência dos regimes de proteção social de modo a que não se verifique a denegação de direitos sociais constitucionalmente consagrados.

Na sequência de várias queixas sobre a falta de proteção na parentalidade e na doença dos docentes que transitam do regime de proteção social convergente (RPSC) para o desemprego e, deste, para o regime geral da segurança social (RGSS), o Provedor de Justiça realizou várias diligências instrutórias com vista à resolução dos casos concretos. No entanto, em resultado de tais diligências ficou patente que as decisões finais adotadas pelas entidades visadas obedeciam a uma flagrante desigualdade de critérios.

Deste modo, e com o objetivo de resolver não só as situações pendentes, mas também a questão geral, o Provedor de Justiça procedeu à auscultação do Secretário de Estado da Administração Pública, do Secretário de Estado do Ensino e da Administração Escolar e do Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social no sentido de lhes dar conta das conclusões alcançadas no estudo efetuado por este órgão do Estado, sugerindo a adoção de medidas urgentes, quer administrativas, quer legislativas, com vista à resolução dos constrangimentos verificados no acesso às prestações da parentalidade e da doença por parte dos docentes⁽¹¹⁴⁾.

Entretanto, foram recebidas as respostas do Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social e do Secretário de Estado da Administração Pública, em que reconhecem

(112) O SVI assegura as perícias de avaliação médica para efeitos, nomeadamente, de manutenção do direito ao subsídio de doença e para acesso à pensão de invalidez.

(113) Para maior desenvolvimento consultar: http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=15370#_ftn1

(114) As sugestões formuladas, no âmbito do procedimento Q-0546/14, podem ser consultadas no Anexo ao presente Relatório *Tomadas de Posição 2014*, p. 90.

a gravidade da situação e apontam medidas concretas que preveem adotar para a resolução do problema, dando conta da criação de um grupo de trabalho interministerial para elaboração de diploma legal adequado.

Importa ainda referir, também com interesse para esta questão, que, na sequência da intervenção do Provedor de Justiça junto da CGA, o período de desemprego após a cessação de contrato de trabalho em funções públicas foi reconhecido por aquela Caixa como equivalente à entrada de contribuições e quotizações para aquela entidade, por força do disposto nos artigos 19.º e 32.º da Lei n.º 4/2009, de 29 de janeiro⁽¹¹⁵⁾.

O incumprimento da lei por parte CGA tinha sérias implicações, uma vez que o desemprego, ao contrário do que sucede no RGSS, não tinha qualquer relevância, não só na carreira contributiva dos subscritores daquela Caixa para efeitos de aposentação ou reforma, mas também no que toca às prestações imediatas, como a parentalidade e a doença, abrindo-se, agora, novas perspetivas para a resolução do problema de desproteção social e de maior e melhor convergência dos regimes.

Ainda neste âmbito, a intervenção do Provedor de Justiça esteve também em evidência no sentido de encontrar uma solução para o problema das docentes que ficando numa situação de desemprego na sequência de licença por gravidez de risco clínico e ou de licença de parentalidade viam denegado pelo ISS, por errónea aplicação da lei, o direito ao subsídio de desemprego devidamente calculado. Em causa estava o facto de o ISS não considerar como registo por equivalência à entrada de contribuições, para efeitos de cálculo do subsídio de desemprego, os períodos em que as interessadas se encontram de licença por gravidez de risco clínico e ou de licença de parentalidade. Nesse sentido, o Provedor de Justiça defendeu que

«(...) o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 67/2000, de 26 de abril, deverá ser objeto de uma interpretação atualista, sistemática e integrada, tendo em conta as relevantes alterações legislativas ocorridas desde 2009 no RPSC, quanto à forma e natureza das prestações sociais de parentalidade, tendo em consideração a imperatividade da norma constante do n.º2, do artigo 5.º, do Decreto-Lei n.º 89/2009, de 9 de abril».

O ISS, após reiteração, veio expressar o acolhimento de tal sugestão e regularizou a situação. Não obstante, o Provedor de Justiça chamou ainda a atenção do Conselho Diretivo do ISS para a necessidade de serem emitidas orientações técnicas aos serviços daquele Instituto por forma a assegurar que este tipo de casos fossem uniformemente tratados e resolvidos, evitando, assim, situações de injustificada desproteção social⁽¹¹⁶⁾.

(115) As orientações aos serviços daquela Caixa vieram a constar da Comunicação da Direção n.º 26/2014. Para maior desenvolvimento consultar: <http://www.provedor-jus.pt/?idc=32&idi=15576>

(116) Procedimento Q-7107/13.

No que respeita aos TI, o Provedor de Justiça, na sequência das muitas queixas que continuou a receber em 2014, dirigiu ao Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social novas sugestões para alteração do Código Contributivo, tendo expressado especial preocupação, nomeadamente, com a situação dos TI que auferem rendimentos anualmente muito baixos, iguais ou inferiores a seis vezes o valor do IAS e que são confrontados com contribuições desproporcionadas e injustas, sugerindo uma alteração ao Código no sentido de ser sempre admitida a isenção oficiosa da obrigação contributiva para os TI que se encontrem nesta situação⁽¹¹⁷⁾.

Ainda sobre a matéria dos TI de referir o acolhimento de várias sugestões do Provedor de Justiça, designadamente, por parte do ISS, no que diz respeito: ao reconhecimento do direito à isenção da obrigação contributiva de TI que descontam para a CGA⁽¹¹⁸⁾; à correção das situações dos TI com rendimentos provenientes da microprodução de energia elétrica, após a emissão de orientações aos serviços⁽¹¹⁹⁾; à correta interpretação e aplicação do artigo 140.º do Código Contributivo na determinação das entidades contratantes para efeitos de pagamento de contribuições nessa qualidade⁽¹²⁰⁾; ao reembolso de contribuições indevidamente pagas pelos armadores inscritos marítimos⁽¹²¹⁾; e, ainda, à regularização da situação dos TI que requereram a redução de escalão em fevereiro e junho de 2014, por força da alteração do n.º 2, do artigo 164.º, do Código Contributivo pela Lei do Orçamento do Estado para 2014⁽¹²²⁾. Por outro lado, o Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social acolheu a sugestão do Provedor de Justiça no sentido de serem extraordinariamente alargados os prazos para a escolha e reclamação da base de incidência contributiva fixada aos trabalhadores independentes⁽¹²³⁾.

Por fim, uma nota importante sobre uma intervenção do Provedor de Justiça no domínio da proteção na deficiência. A propósito de uma queixa apresentada por um cidadão com deficiência, integrado num lar residencial, constatou-se não existirem indicativos

(117) Para maior desenvolvimento consultar: <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=15386>

(118) Confrontado com queixas de TI que davam conta de processos executivos contra si instaurados por dívidas de contribuições à segurança social desta natureza, o Provedor de Justiça interveio junto do Conselho Diretivo do ISS e sugeriu a emissão de orientações a todos os centros distritais no sentido de a referida isenção ser reconhecida, considerando que o quadro legal vigente tal permitia. As situações reclamadas foram regularizadas e emitidas orientações para resolução de casos similares (Procedimento Q-8322/13). Para maior desenvolvimento consultar: <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=15429>

(119) Circular de Orientação Técnica da Direção-Geral da Segurança Social n.º 2 de 20 de junho de 2014. Procedimento Q-3747/13.

(120) Procedimento Q-949/13.

(121) Procedimento Q-6995/12.

(122) Procedimento Q-3423/14. Para maior desenvolvimento consultar <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=15469>

(123) O alargamento do prazo veio a ser concretizado e os TI dispuseram de prazo até 15 de janeiro de 2015 para efetuarem o pagamento das suas contribuições e puderam requerer a alteração de escalão através da Segurança Social Direta ou nos serviços de atendimento da segurança social (Procedimento Q-8204/14).

técnicos para efeitos do cálculo das comparticipações familiares nos estabelecimentos de apoio social (lares residenciais e centros de atividades ocupacionais) destinados a cidadãos deficientes. Neste contexto, o Provedor de Justiça sugeriu ao Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social que promovesse a revisão da Circular Normativa n.º 3-DGSS, de 2 de maio de 1997, no sentido colmatar esta omissão, tendo sido oportunamente transmitida a intenção de acolhimento de tal sugestão. Entretanto, a Direção-Geral da Segurança Social emitiu a Circular de Orientação Técnica n.º 4, de 16 de dezembro de 2014, que aprovou o novo regulamento das comparticipações familiares devidas pela utilização dos serviços e equipamentos sociais das IPSS, nele se incluindo, finalmente, o cálculo das comparticipações pela frequência de estabelecimentos de apoio por parte de cidadãos com deficiência⁽¹²⁴⁾.

1.2.4. Direitos dos trabalhadores

Ao Provedor de Justiça chegam todos os anos, e cada vez mais, queixas que visam entidades públicas no exercício de uma atividade que, sendo também ela administrativa, não está vocacionada diretamente para a satisfação de necessidades coletivas. Estão em causa atos e omissões das entidades públicas no exercício da atividade de gestão dos seus recursos humanos, em que a Administração surge nas vestes de empregador.

O elevado número de queixas em matéria de emprego público revela não só a existência de um conjunto significativo de litígios emergentes das relações de trabalho na Administração Pública, como também a perceção dos queixosos, manifestada através delas, de que os meios de defesa ao seu dispor são pouco eficazes: são-no os recursos administrativos por que, não raras vezes, é a intervenção do autor do ato impugnado que acaba por determinar a decisão final; são-no também as ações administrativas contenciosas, porquanto têm custos elevados (face aos valores em causa e, em especial, quando são aplicáveis a estes trabalhadores medidas de contenção salarial ou reduções remuneratórias) e prazos muito dilatados de decisão.

Os litígios emergentes das relações de trabalho na Administração Pública abrangem questões muito diversas e têm várias causas, a que não são alheias as restrições impostas ao emprego público pelas políticas orçamentais, em matérias como o recrutamento, a evolução nas carreiras e as remunerações, nem as sucessivas e profundas alterações do quadro legal que rege o emprego público – em 2014, com a publicação da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que aprovou a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, foram revogados não só a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (Lei dos vínculos, carreiras e remunerações) e a Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro (Regime do contrato de trabalho em funções

(124) Procedimento Q-4854/12.

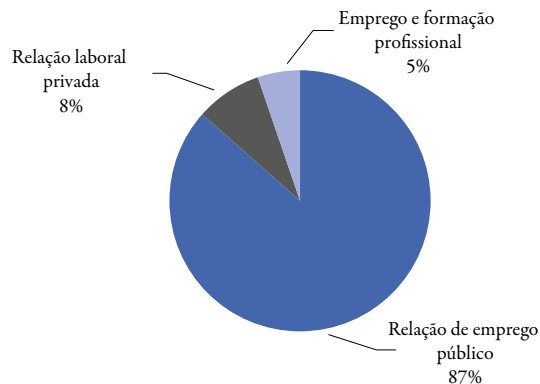
públicas), mas também o Decreto-Lei n.º 23/98, de 26 de maio (Regime de negociação coletiva), a Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro (Estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas), o Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de agosto (Regras e princípios gerais em matéria de duração e horário de trabalho na Administração Pública) e o Decreto-Lei n.º 100/99, de 31 de março (Regime de férias, faltas e licenças), entre outros.

As queixas apresentadas ao Provedor de Justiça que demandam a defesa de direitos dos trabalhadores não se esgotam nas questões atinentes às relações de emprego público, apesar de estas serem em maior número. O Provedor de Justiça é, também, chamado a intervir em situações de conflitos laborais privados, quando está em causa a atuação das entidades públicas com competência para fiscalizar o cumprimento das normas em matéria laboral (é o caso da Autoridade para as Condições de Trabalho) ou prevenir conflitos coletivos (é o caso da Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho).

O Provedor de Justiça intervém ainda para defender os direitos de acesso dos desempregados aos serviços organizados pelo Estado para promoção do emprego, incluindo a formação profissional.

Gráfico XX

Procedimentos de queixas abertos
(direitos dos trabalhadores – grandes temas)



Em comparação com 2013, regista-se o aumento do número global de procedimentos de queixa abertos, de 1027 para 1106 (7,7%). Apesar desse aumento, foi possível concluir 1076 procedimentos, mais 115 do que em 2013 (que representam um aumento de 12%). Por outro lado, o número de procedimentos concluídos é pouco menor que o número de procedimentos abertos em 2014 (menos 30, que representam -2,7%).

Excluindo os procedimentos que foram objeto de arquivamento sumário - por manifesta improcedência da queixa⁽¹²⁵⁾ -, em 34% dos casos apreciados foi reparada a ilegalidade ou injustiça durante a instrução do procedimento.

Os restantes procedimentos foram arquivados, na sua maioria, por, após instrução, se ter concluído pela improcedência da queixa ou pela impossibilidade ou inutilidade de adoção de outra diligência, sem prejuízo de se ter procedido ao encaminhamento dos queixosos ou à chamada de atenção das entidades visadas, nos casos em que se justificou.

O quadro seguinte mostra a distribuição, por assuntos, dos procedimentos abertos em 2014:

Quadro 15

Assuntos tratados pela unidade temática 4

| | |
|--|-----|
| Emprego e formação profissional | 58 |
| Inscrição e anulação da inscrição nos Centros de Emprego do IEFP | 9 |
| Formação profissional | 13 |
| Outros – emprego e formação profissional | 36 |
| Relação de emprego público | 957 |
| Ação disciplinar | 17 |
| Acidentes de trabalho / Doenças profissionais | 53 |
| Avaliação do desempenho | 30 |
| Cargos dirigentes | 18 |
| Carreira | 103 |
| Contratos de prestação de serviços | 13 |
| Garantias de imparcialidade | 4 |
| Igualdade e não discriminação | 15 |
| Mobilidade especial / requalificação | 3 |
| Mobilidade geral | 66 |
| Negociação coletiva | 0 |
| Proteção da parentalidade | 5 |
| Prestação do trabalho | 131 |
| Recrutamento | 240 |
| Relações coletivas de trabalho | 10 |
| Remunerações | 87 |

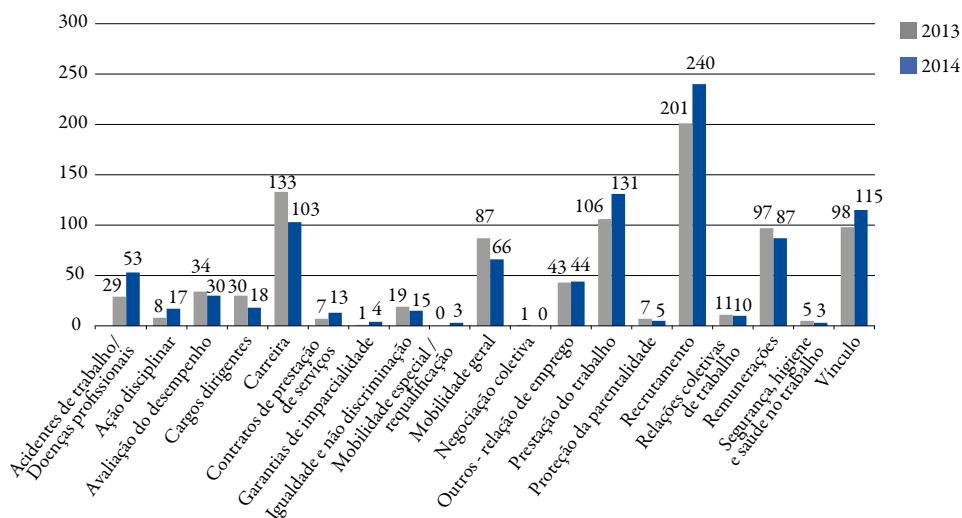
(125) Cf. artigo 37.º do Regulamento Interno.

| | |
|---|-------------|
| Segurança, higiene e saúde no trabalho | 3 |
| Vínculo | 115 |
| Outros - relação de emprego | 44 |
| Relação laboral privada | 91 |
| Ação disciplinar | 1 |
| Acidentes de trabalho / Doenças profissionais | 11 |
| Cessação do contrato | 11 |
| Formação do contrato | 0 |
| Igualdade e não discriminação | 2 |
| Proteção da parentalidade | 4 |
| Precaridade | 2 |
| Prestação do trabalho | 15 |
| Relações coletivas de trabalho | 2 |
| Retribuição | 21 |
| Seguranç a, higiene e saúde no trabalho | 0 |
| Vicissitudes contratuais | 0 |
| Outros - relação laboral privada | 22 |
| Sem assunto determinado | 0 |
| Total | 1106 |

A leitura do quadro *supra* permite verificar que, a exemplo dos anos anteriores, a questão do recrutamento de trabalhadores para órgãos e serviç os da Administração Pública - focada em queixas que deram lugar   abertura de 240 procedimentos - representou 25% dos procedimentos abertos em matéria de emprego público.

No gráfico *infra* espelha-se a distribuição das matérias dos procedimentos sobre relação de emprego público nos anos de 2013 e 2014:

Procedimentos abertos em matéria de emprego público
(comparativo 2013-2014)



O número de procedimentos sobre recrutamento parece, aliás, pouco condizente ou até mesmo contraditório com a realidade quando se sabe que têm sido aplicadas restrições às admissões de trabalhadores nas administrações públicas. A explicação, porém, é simples: em 62% dos procedimentos estavam em causa os concursos de colocação de docentes do ensino pré-escolar, básico e secundário para o ano escolar de 2014-2015⁽¹²⁶⁾.

Na verdade, como foi amplamente divulgado, a colocação de docentes para este ano escolar conheceu perturbações consideráveis, praticamente em todas as modalidades de procedimentos concursais, motivando uma significativa conflitualidade.

Em primeiro plano surgem os problemas na tramitação da Bolsa de Contratação de Escola (concurso destinado a suprir, entre outras, as necessidades de serviço docente das escolas com contrato de autonomia), gerados pela errónea conformação do programa informático que suportou a seriação dos docentes e que levaram a Administração Educativa, não só a repetir o procedimento, como a assumir a reparação dos prejuízos causados aos docentes lesados, sem porém lograr evitar o atraso no início das aulas num conjunto relevante de escolas. Sobre este assunto foram recebidas cerca de meio milhar de queixas

(126) Incluiu-se aqui o recrutamento de técnicos para o desenvolvimento das atividades de enriquecimento curricular (AEC) e outros técnicos especializados para exercício de funções nas escolas.

de docentes⁽¹²⁷⁾, a que se juntaram igualmente pedidos de intervenção de encarregados de educação no sentido do começo célere das atividades letivas.

Do mesmo modo, a deficiente utilização da plataforma eletrónica por parte dos serviços originou a falta de renovação de contratos a termo resolutivo do ano escolar anterior num número considerável de casos de docentes que reuniam todos os requisitos legais para esse efeito.

Também no procedimento de mobilidade interna (dirigido à afetação dos docentes dos quadros sem componente letiva), problemas similares levaram a que muitos docentes tenham sido eliminados das listas por alegada atribuição superveniente de serviço letivo quando, na realidade, nem a escola de origem nem a de colocação dispunham de ocupação letiva para lhes conceder.

Por fim, muitas das queixas dos docentes relacionadas com concursos resultam tão-só da incapacidade demonstrada pela Administração Educativa na divulgação oportuna da informação necessária sobre os procedimentos concursais e no esclarecimento em tempo útil das dúvidas dos docentes e, também, das escolas. Decorrem igualmente da morosidade da decisão das impugnações administrativas. Por isso, a intervenção do Provedor de Justiça neste domínio traduz-se, frequentemente, na interlocução entre os docentes e a Administração Educativa. Esta função de natureza conciliatória enfrenta, por vezes, dificuldades no plano da colaboração dos órgãos e serviços públicos envolvidos, a qual se revelou em muitas ocasiões tardia e insuficiente, não obstante as diligências desenvolvidas já em 2015 no sentido da sua superação.

Estas vicissitudes, irregularidades e deficiências dos concursos de colocação de docentes e de técnicos especializados justificaram que no início do corrente ano (2015) o Provedor de Justiça tenha endereçado ao Secretário de Estado do Ensino e da Administração Escolar um conjunto significativo de reflexões e sugestões com o objetivo de evitar a repetição dos problemas ocorridos e, assim, contribuir para o aperfeiçoamento da ação administrativa (ao abrigo da alínea c), do n.º 1, do artigo 21.º do seu Estatuto).

No que toca à admissão ao exercício de funções docentes, não pode também ser esquecida a intervenção do Provedor de Justiça junto do Ministro da Educação e Ciência a respeito da Prova de Avaliação de Conhecimentos e Capacidades. Discutiram-se, no essencial, duas questões. Por um lado, a validade das decisões de exclusão dos últimos concursos externo extraordinário e de contratação inicial fundadas no incumprimento do requisito relativo à aprovação na prova, tendo-se concluído que as mesmas estavam feridas de nulidade, por envolverem a ofensa do conteúdo essencial de um direito fundamental – o direito de acesso a funções públicas em condições de igualdade. Por outro lado, a circunstância de o regime regulamentar não acautelar as situações de ausência à prova por

(127) As quais não levaram à abertura de número idêntico de procedimentos por terem sido processualmente agrupadas em função do objeto.

motivo não imputável ao candidato, incluindo razões de insuficiência económica, o que se entendeu dever ser corrigido, de modo a evitar restrições desproporcionadas e não fundamentadas ao exercício de uma profissão e ao acesso a funções públicas, os quais beneficiam de especial proteção constitucional⁽¹²⁸⁾.

Nos restantes procedimentos de queixa em matéria de recrutamento, estão em causa concursos para diferentes carreiras e diferentes órgãos e serviços da Administração Pública, repetindo-se as questões de (i) legalidade relatadas nos anos anteriores⁽¹²⁹⁾. Um dos problemas recorrentes é o que se prende com a restrição dos candidatos a concurso através da imposição de uma concreta licenciatura, quando a lei apenas permite a exigência de um grau de habilitação académica e, quando indispensável e previsto no mapa de pessoal, de uma determinada área de formação. A restrição dos candidatos a concurso é feita também através da exigência de outros requisitos de admissão a concurso que não se encontram previstos na lei, tendo chegado ao conhecimento do Provedor de Justiça, através das queixas apresentadas em 2014, casos em que foram definidos requisitos relativos à nacionalidade na verdade, a nacionalidade não é um requisito para o exercício de funções predominantemente técnicas e, por isso, de recrutamento para a generalidade dos postos de trabalho nas administrações públicas, à residência ou à experiência profissional obtida num contexto funcional delimitado.

O Provedor de Justiça tem dedicado especial atenção a estes problemas, porquanto, como se disse já num estudo que publicou sobre o Recrutamento de Trabalhador Público:

«Não é demais lembrar que o respeito do direito de acesso ao emprego público é uma trave mestra do regime jurídico do emprego público e um dos *nós górdios* do Estado de Direito democrático. O concurso “participa na realização de uma promessa republicana ... ao alimentar o reconhecimento do princípio da igualdade”; institui uma distinção não discriminatória, puramente funcional, em benefício de todos e constitui portanto o exacto inverso de um privilégio” (Pierre Rosanvallon)»⁽¹³⁰⁾.

Não foi só, porém, o recrutamento de trabalhador em funções públicas que mereceu a atenção do Provedor de Justiça. O recrutamento e seleção de candidatos para cargos de direção superior foi alvo de várias queixas, que justificaram a intervenção deste órgão do Estado junto da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CRE SAP). No essencial, as questões suscitadas reconduziram-se à aplicação das normas regulamentares adotadas pela CRE SAP sobre a aplicação faseada dos métodos de seleção e sobre o carácter «sigiloso» dos procedimentos concursais. Em comunicação dirigida ao

(128) Cf. chamada de atenção formulada pelo Provedor de Justiça no procedimento Q-6442/12. O texto integral do ofício pode ser consultado em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Oficio_12117.pdf

(129) Cf. *Relatório à Assembleia da República de 2011*, pp. 67-68.

(130) Neves, Ana Fernanda, *O Recrutamento de Trabalhador Público*, Provedor de Justiça, Lisboa, 2013, p. 13.

Presidente da Comissão, houve a oportunidade de realçar a relevância e a extensão dos direitos fundamentais de acesso à informação e ao conteúdo e fundamentação dos atos administrativos. Foi também proposta a adoção de práticas e normas que mais claramente permitam adequar os concursos promovidos pela CReSAP às exigências inerentes a um procedimento justo de seleção.



Outro grupo de matérias que mereceu um número significativo de queixas é o que reúne as questões relativas ao vínculo jurídico de emprego público. Neste grupo, encontram-se as queixas sobre a execução dos programas setoriais de redução de efetivos através da cessação do contrato de trabalho por acordo, maioritariamente apresentadas por trabalhadores que viram indeferidos os requerimentos de acesso ao programa.

O maior número de procedimentos abertos sobre esta matéria refere-se ao programa setorial dirigido aos trabalhadores docentes dos estabelecimentos de educação ou de ensino dependentes do Ministério da Educação e Ciência, sendo principalmente contestado o facto de, até à data, não terem sido dados a conhecer aos interessados os critérios que presidiram à decisão de não celebrar acordo com um número significativo de trabalhadores que, em abstrato, seriam elegíveis. Foram promovidas diligências junto do membro do Governo competente, no sentido de ser clara e suficientemente transmitida aos interessados a fundamentação das decisões adotadas no âmbito desse programa, aguardando-se ainda a reação da entidade visada.

Em matéria de vínculos, merece também referência a situação dos docentes de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário que vêm exercendo funções, há vários anos, ao abrigo de sucessivos contratos a termo, a qual não deixou de ser objeto de queixas desde que o Provedor de Justiça tomou posição sobre este assunto, em 2012⁽¹³¹⁾ ⁽¹³²⁾. Nesta intervenção, recorda-se, chamou-se a atenção do Ministro da Educação e Ciência para a necessidade de ajustar o regime português relativo ao exercício de funções docentes nos estabelecimentos públicos de educação ao Direito da União Europeia aplicável aos contratos de trabalho a termo (concretamente, à Diretiva 1999/70/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999). Em 2014 foram introduzidas alterações àquele regime de exercício de funções docentes.

(131) Ver texto integral do ofício em <http://www.provedor-jus.pt/archive/doc/Oficio007481.pdf>

(132) Entretanto, também os docentes do ensino universitário e do ensino superior politécnico vieram reclamar uma solução que atendesse à situação daqueles que vêm exercendo funções, há vários anos, como convidados, ao abrigo de sucessivos contratos de trabalho a termo, satisfazendo necessidades permanentes das universidades e institutos politécnicos.

Em 2014, foi também objeto de queixa a colocação de trabalhadores em situação de requalificação no âmbito do processo de racionalização de efetivos iniciado pelo ISS, IP, que motivou uma intervenção do Provedor de Justiça já em 2015⁽¹³³⁾, em sede de audição prévia.

Em síntese: o Provedor de Justiça considerou que o estudo de avaliação organizacional em que assentou o processo de racionalização de efetivos não constituía fundamento bastante para a colocação de trabalhadores em situação de requalificação, uma vez que era omissivo no que respeita aos critérios e procedimentos adotados para determinar o número concreto dos postos de trabalho necessários em cada um dos serviços ou unidades orgânicas daquela entidade (e, em consequência, o número de postos de trabalho a extinguir).

Na comunicação dirigida ao ISS, IP questionou-se igualmente o facto de a colocação em situação de requalificação abranger os trabalhadores que exerciam funções em estabelecimentos integrados do ISS, IP (tais como creches, infantários e estabelecimentos de apoio à terceira idade) cuja gestão foi transferida para a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e para Instituições Particulares de Solidariedade Social. Na verdade, os contratos destes trabalhadores deveriam ser transmitidos às entidades que passaram a gerir aqueles estabelecimentos, por força do regime aplicável aos casos de transmissão de estabelecimento ou unidade económica e que resulta, também, do direito da União Europeia.

Por último, considerou-se ainda que o direito de participação das associações sindicais, legalmente estabelecido, foi significativamente coartado, já que a consulta que neste âmbito foi efetuada ocorreu num momento em que a decisão nuclear no âmbito do processo de racionalização fora já tomada, redundando a audição dos visados numa mera formalidade sem verdadeiro efeito útil.



Importa também destacar outras intervenções do Provedor de Justiça, em 2014, designadamente aquelas relativas a questões suscitadas nas queixas que direta ou indiretamente se relacionavam com o acesso ao emprego. Assinala-se, pois, a iniciativa junto do Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social a respeito das medidas ativas de emprego, contrato emprego-inserção e contrato emprego-inserção+, não só pela dimensão destas medidas mas pelo seu impacto social. O mesmo assunto tinha sido objeto de tomadas de posição anteriores deste órgão do Estado, designadamente com a formulação de uma Recomendação em 2004⁽¹³⁴⁾. Dez anos depois, pôde o Provedor de Justiça verificar que continua a ser expressivo o recurso a estas medidas para a realização de atividades correspondentes a postos de trabalho, por parte de entidades privadas sem fins lucrativos e de entidades públicas, em clara violação do regime pertinente. Esta realidade evidencia

(133) Ver texto do ofício em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Q-7604-14-ISS_IP.pdf

(134) Recomendação n.º 4/B/2004, disponível em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=1034>

que os desempregados abrangidos por tais medidas são afinal colocados numa situação de trabalho sem os direitos que a lei reconhece aos trabalhadores e sem garantias de conseguir a efetiva mudança para a situação de emprego. Sugeriu, assim, o Provedor de Justiça àquele membro do Governo a avaliação urgente da aplicação das referidas medidas na esfera da Administração Pública, a efetiva fiscalização dos projetos em execução e a introdução de alterações concretas ao respetivo regime com a finalidade de evitar abusos nessa aplicação⁽¹³⁵⁾.



No grupo de matérias relativas a remunerações, merecem uma referência especial as queixas que têm por objeto decisões de reposição de quantias indevidamente recebidas pelos trabalhadores a título de remuneração ou demais prestações emergentes da relação jurídica de trabalho. Em muitos dos casos apreciados, os queixosos veem-se confrontados com decisões de reposição de montantes avultados, que foram estavelmente abonados durante longos períodos, que podem chegar a cinco anos, e titulados por decisões ou normas regulamentares de cuja validade não duvidaram. Por vezes, a confiança depositada na validade desses atos foi reforçada pela própria Administração que, posteriormente, veio a adotar posição contrária.

Sendo frequente a compensação dos créditos apurados com as quantias devidas aos trabalhadores por causa da relação jurídica de emprego, registaram-se também situações em que os trabalhadores foram surpreendidos com a constatação de não ter recebido a remuneração mensalmente devida, não obedecendo a compensação a qualquer limite, nem sendo precedida de qualquer comunicação.

Às entidades visadas foi proposta a adoção de decisões que, à luz dos princípios da legalidade, da segurança jurídica, da tutela da confiança e da boa-fé, lograssem uma conciliação do interesse público na recuperação de verbas indevidamente despendidas, com os direitos fundamentais à retribuição do trabalho e a uma existência condigna. Sublinhou-se, também, que a adoção das decisões de reposição deverá ser precedida da audiência dos interessados, e que estas só podem considerar-se devidamente fundamentadas quando acompanhadas dos motivos pelos quais se determinou que as quantias eram, afinal, indevidas.

A instrução destes procedimentos fez sobressair, ainda, que o Regime de Administração Financeira do Estado (Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho) beneficiaria de uma alteração que clarificasse as normas aplicáveis à reposição de quantias indevidamente recebidas por trabalhadores em funções públicas, e a respetiva articulação com outros regimes

(135) Sugestão formulada no âmbito do procedimento Q-4925/13. Cf. *Tomadas de Posição 2014*, p. 161. O texto integral do ofício pode ser consultado em <http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/MESS.pdf>

jurídicos contíguos, tais como o regime de compensações e descontos no crédito remuneratório e o regime de anulação dos atos administrativos. Com esse intuito, foi dirigida já em 2015 uma comunicação à Ministra de Estado e das Finanças, em que foram colocadas e analisadas as questões que se vêm revelando mais controvertidas ou problemáticas⁽¹³⁶⁾.

Paradoxalmente, noutro caso exposto ao Provedor de Justiça, a Administração recusou-se a satisfazer créditos dos trabalhadores em matéria de abono de ajudas de custo, por não ter sido respeitado o prazo de três meses internamente fixado para a apresentação do formulário disponível para esse efeito.

Também em matéria de remunerações, foi formulada a Recomendação n.º 9/A/2014 na sequência de queixas de vários trabalhadores do Centro de Formação Profissional da Indústria da Construção Civil e Obras Públicas do Sul (CENFIC) que tendo ali exercido cargos de chefia em comissão de serviço, durante diversos anos e ainda antes do início das políticas de contenção orçamental, viram recusados os efeitos remuneratórios e no desenvolvimento da carreira do exercício dos mesmos cargos. Essa recusa, porque não fundamentada, motivou que fosse recomendada a apreciação, e conseqüente reparação, da situação dos referidos trabalhadores no quadro normativo aplicável⁽¹³⁷⁾.



Os trabalhadores em funções públicas continuam a queixar-se frequentemente ao Provedor de Justiça da atuação ou omissão das entidades empregadoras públicas na sequência da apresentação de pedidos de mobilidade ou de concessão de horários especiais. Tratando-se de matérias que envolvem o exercício de poderes discricionários da Administração, a intervenção deste órgão do Estado tem-se centrado maioritariamente na violação dos deveres de decisão ou de fundamentação.

Em matéria de mobilidade geral, foram recebidas queixas de trabalhadores que tinham sido sujeitos a esse mecanismo sem o seu acordo, na maioria dos casos assistentes operacionais colocados noutras escolas. Nas situações em que foi possível comprovar a inexistência de rede de serviços de transporte público coletivo entre a residência e o novo local de trabalho ou que a duração dessa deslocação, sendo excessiva, trazia prejuízo sério para a vida pessoal do trabalhador, a intervenção do Provedor de Justiça contribuiu para a revisão das decisões inicialmente adotadas.

Com o aumento da duração do trabalho dos trabalhadores em funções públicas, para 8 horas diárias e 40 semanais⁽¹³⁸⁾, acentuou-se a relevância da modalidade de horário de

(136) *Vide* texto integral do ofício em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Q-5178-13_Q-27-14.pdf

(137) Cf. *Tomadas de Posição 2014*, p. 146. O texto da referida Recomendação está também disponível em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Rec__9A2014.pdf

(138) Por força da aplicação da Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto.

jornada contínua, na medida em que, ao possibilitar a redução de uma hora do período normal de trabalho diário, é o horário que melhor permite atenuar o impacto daquele acréscimo na vida pessoal e familiar dos trabalhadores, facilitando a sua conciliação com a atividade profissional; conciliação por vezes drasticamente afetada, designadamente em função do número de filhos pequenos, da inexistência de redes de apoio familiar, do tempo despendido nas deslocações entre a residência, o local de trabalho e os estabelecimentos de ensino que os filhos frequentam, bem como ainda da impossibilidade económica de fazer face às despesas inerentes ao prolongamento da permanência das crianças em creches e jardim-de-infância.

Não obstante, muitos empregadores públicos aplicam critérios bastante restritivos na apreciação dos pedidos apresentados pelos trabalhadores, invocando neste contexto o volume de trabalho dos serviços e a escassez dos seus recursos humanos.



Regista-se o aumento significativo das queixas sobre acidentes de trabalho. Os motivos das queixas são variados e prendem-se com a qualificação do acidente de trabalho, com o direito à reparação ou com o regime das faltas. Embora não seja possível identificar uma causa para o aumento das queixas, o mesmo justifica que se confira a esta matéria uma atenção redobrada.

Neste domínio, não pode deixar de felicitar-se a evolução verificada a respeito da questão da reparação em dinheiro devida aos contratados a termo com incapacidade temporária absoluta decorrente de acidentes de trabalho, após a cessação dos respetivos contratos. A propósito dos casos concretos de várias docentes, havia sido, já em 2012, formulada a Recomendação n.º 19/A/2012 ao Secretário de Estado do Ensino e da Administração Escolar, defendendo-se, numa interpretação constitucionalmente conforme do regime legal aplicável, que o empregador deve assegurar essa reparação enquanto tal dano persista e, portanto, mesmo após a extinção dos correspondentes vínculos de emprego público. Perante o não acatamento desta Recomendação, o Provedor de Justiça dirigiu-se à Assembleia da República, no quadro do n.º 6, do artigo 38.º, do respetivo Estatuto, em resultado do que - e após parecer da Direção-Geral da Administração e Emprego Público que reitera ser devido o reconhecimento do direito à reparação em dinheiro naquelas circunstâncias, aceitando embora que o regime vigente beneficiaria, em clareza, de alteração nesse sentido - veio o Secretário de Estado da Administração Pública dar conhecimento de que havia determinado a elaboração de proposta de instrumento legislativo clarificador.



Embora não se tenha chegado a formular recomendação, merece ainda destaque - por ter originado uma alteração legislativa no regime-base do trabalho em funções públicas - a intervenção a propósito de dois casos concretos de passagem involuntária à situação de licença sem remuneração, por força do decurso do prazo máximo de ausência por doença. Os casos revelavam-se especialmente injustos por as trabalhadoras envolvidas não terem podido evitar a ausência ao serviço que motivou a passagem automática à situação de licença. Na verdade, o regime ao tempo vigente dispunha que esta era a consequência a aplicar nos casos dos trabalhadores que, tendo completado 18 meses de faltas por doença e sido considerados aptos por junta médica da CGA, não prestassem mais de 30 dias de serviço consecutivos. Ora, as trabalhadoras não cumpriram esta condição em virtude de, após o regresso ao serviço, terem sido submetidas a intervenções cirúrgicas de natureza urgente, motivadas por doenças do foro oncológico, cujo diagnóstico não conheciam anteriormente e que nada tinham a ver com as doenças que originaram aquele período de 18 meses de ausência ao trabalho. Estava, pois, em causa uma situação de justo impedimento que, enquanto afloramento do princípio da justiça, demandava solução jurídica diferente da aplicada. Para além da resolução das duas situações concretas, logrou-se a introdução de uma solução legal inovadora na Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que exclui a passagem à situação de licença sem remuneração nos casos em que, durante o aludido prazo de 30 dias, o trabalhador for sujeito a internamento ou a tratamento ambulatório e ainda quando surgir doença grave, incapacitante, confirmada por junta médica⁽¹³⁹⁾.



Sucintamente relatada a atividade desta unidade temática, justifica-se enunciar algumas reflexões finais.

Desde logo é patente que os trabalhadores da carreira dos educadores de infância e dos professores dos ensinos básico e secundário constituem o grupo profissional que suscitou o maior número de intervenções do Provedor de Justiça. Não podemos esquecer, todavia, que, segundo informação estatística publicada pela DGAEP, o peso desta carreira no conjunto das administrações públicas é de 19,5% e que, também por este facto, este grupo de trabalhadores tem sido especialmente atingido pelas medidas de contenção da despesa aplicadas desde 2011. Comparando o número de trabalhadores integrados nesta carreira no conjunto das administrações públicas, em 31 de dezembro de 2011 e 31 de dezembro de 2014, verifica-se que houve, durante este período, uma diminuição de 23 089 postos de trabalho, que corresponde a uma variação negativa de 15,3%⁽¹⁴⁰⁾.

(139) A sugestão foi formulada no âmbito do procedimento Q-2673/13. Cf *Tomadas de Posição*, p. 159.

(140) Ver *Síntese Estatística do Emprego Público* (SIEP) – 4.º Trimestre 2014, publicado em 16 de fevereiro de 2015, e disponível em http://www.dgaep.gov.pt/upload//DEEP/SIEP2014/DGAEP-DEEP_SIEP_2014_T4_16022015.pdf

Observa-se, também, quanto à natureza e conteúdo das queixas relativas aos direitos dos trabalhadores, que as mesmas são em parte o reflexo ou consequência das medidas de contenção da despesa pública, em vigor desde 2011, com incidência no trabalho e emprego, em geral, e particularmente sentidas no âmbito das relações de emprego público.

Neste contexto, merecem referência os pedidos formulados por cidadãos que, por não terem emprego, ou por se sentirem lesados pela atuação de empregadores privados, esperam do Provedor de Justiça algum auxílio. Embora a intervenção pretendida não fosse viável, considerando a natureza e os poderes do Provedor de Justiça, não deixa este órgão do Estado de reagir, sempre que possível prestando informações sobre respostas ou apoios disponíveis para os problemas relatados.

O impacto de tais medidas de redução da despesa na vida dos trabalhadores públicos não se verifica apenas nas restrições remuneratórias, na limitação de novas admissões ou na redução de efetivos e consequente colocação em situação de requalificação, revelando-se, por vezes, de modo mais subtil, mas não menos sentido pelos trabalhadores. É o caso, por exemplo, das reorganizações administrativas, mediante a reunião de vários serviços desconcentrados numa só unidade orgânica (tais como, agrupamentos de escolas e centros hospitalares de grande dimensão) que geram a necessidade de os trabalhadores efetuarem deslocações consideráveis entre aqueles serviços, cujo custo nem sempre é compensado pela entidade empregadora.

É justo reconhecer que a menor cooperação de algumas entidades públicas resulta, muitas vezes, da diminuição da sua capacidade de resposta mercê da redução de recursos que têm vindo a sofrer nos últimos anos – dificuldades que muitas vezes expressamente invocam e às quais o Provedor de Justiça não é indiferente. Também por isso, este órgão do Estado procura adotar formas de comunicação com as entidades públicas que facilitem a cooperação, utilizando frequentemente meios informais como o telefone e o correio eletrónico e propondo reuniões para conciliação de posições.

Ainda assim, não é demais lembrar que o exercício da missão constitucional do Provedor de Justiça exige a cooperação de todas as entidades públicas, a qual constitui um verdadeiro dever⁽¹⁴¹⁾.

Ora, como já se assinalou em anteriores relatórios, este dever não é cumprido quando as entidades públicas se limitam a reiterar razões já conhecidas, sem se pronunciarem, fundamentadamente, sobre os argumentos ou as sugestões que lhe foram dirigidos pelo Provedor de Justiça. Nem, evidentemente, é cumprido quando invocam que o particular não impugnou o ato ou, tendo-o feito, sem oportuna decisão administrativa, já se verificou a consolidação do mesmo na ordem jurídica esquecendo que até os atos inimpugnáveis

(141) Cfr. artigo 29.º do Estatuto do Provedor de Justiça, aprovado pela Lei n.º 9/91, de 9 de abril e, por último, alterado e republicado pela Lei n.º 17/2013, de 18 de fevereiro.

contenciosamente podem ser revogados com fundamento em razões de interesse público quando sejam desfavoráveis para os particulares interessados.

Não obstante a demora excessiva na resposta a este órgão do Estado por parte de alguns órgãos e serviços, na generalidade a cooperação é positiva.

1.2.5. Direitos à justiça e à segurança

O Provedor de Justiça, pelo estatuto constitucional que lhe é reconhecido, não só está especialmente habilitado a perceber as diversas transformações verificadas na comunidade nacional, como é um observador privilegiado das repercussões que as diversas mudanças vão tendo na vida quotidiana dos cidadãos. Se esta verificação é, em geral, admitida, mais impressiva se torna em momentos de crise acentuada, permitindo a este órgão do Estado perceber - através das comunicações que lhe são dirigidas - as preocupações, as perplexidades e as agruras sentidas pela generalidade das pessoas.

A administração da Justiça, por um lado, e a segurança, por outro, são talvez duas das faces mais sensíveis e críticas do pulsar social e os elementos estatísticos permitem, e aconselham, observações rigorosas e leituras ponderadas. Assinala-se, porém, o grande impacto social que também tiveram os largos milhares de notificações para pagamento do Imposto Único de Circulação (IUC), como adiante se desenvolverá.

Pelo prisma das entidades visadas, os dados estatísticos permitem, desde logo, uma análise quantitativa.

No que se refere, em concreto, aos atrasos, verifica-se que os tribunais judiciais foram visados em 318 queixas, os tribunais administrativos e fiscais em 72 e os serviços do Ministério Público (incluindo-se aqui os Departamentos de Investigação e Ação Penal) em 22. Ainda na Administração da Justiça, é muito relevante o número (150) de queixas visando a atividade dos agentes de execução, bem mais do que as 26 que incidiram nos administradores da insolvência. Sobre a demora verificada na concessão do benefício pedido ao abrigo do regime de acesso ao direito e aos tribunais, o Instituto de Segurança Social, IP, foi demandado 73 vezes e, relativamente à deontologia profissional dos advogados, a respetiva Ordem em 52 situações.

Quanto à atuação ou omissão das forças de segurança, foram instruídos 55 procedimentos relativamente à Polícia de Segurança Pública, 26 quanto à Guarda Nacional Republicana e 11 sobre a atividade das polícias municipais.

Nos assuntos rodoviários, as principais entidades visadas foram o Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP (293 procedimentos) e a Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (80). Contudo, uma vez que inúmeras queixas se referiam a contraordenações por transgressões praticadas em infraestruturas rodoviárias onde é devido o pagamento de

taxas de portagem, houve também a necessidade de auscultar empresas concessionárias, como a *Via Verde* (em 13 casos) e a *Ascendi* (em 11).

No total, das queixas sobre registos e notariado o Instituto dos Registos e do Notariado, IP (IRN, IP), foi ouvido em 49 procedimentos.

Pode afirmar-se também que - agora já não sob o prisma das entidades visadas, mas das próprias matérias sobre que versaram as queixas -, em 2014, e como resulta da análise do quadro infra, de um total de 8526 procedimentos abertos pelo Provedor de Justiça, mais de 20% diziam respeito aos direitos à justiça e à segurança, sendo igualmente relevante a verificação de que 7% do total das queixas incidiram em atrasos judiciais.

Quadro 16

Assuntos tratados pela unidade temática 5

| | |
|--|-----|
| Administração da justiça | 814 |
| Atrasos judiciais | 599 |
| Magistratura judicial | 346 |
| Ministério público | 27 |
| Secretaria judicial | 13 |
| Agentes e solicitadores de execução | 166 |
| Peritos | 1 |
| Administradores da insolvência | 25 |
| Segurança Social / Santa Casa da Misericórdia de Lisboa | 2 |
| Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses | 3 |
| Balcão Nacional de Injunções | 8 |
| Julgados de Paz | 2 |
| Outros atrasos judiciais | 6 |
| Outros problemas da Justiça | 80 |
| Proteção de crianças e jovens em risco ou perigo | 47 |
| Programas especiais de segurança | 0 |
| Proteção às vítimas de crimes | 2 |
| Garantia de alimentos devidos a menores | 15 |
| Registo criminal e de contumazes | 1 |
| Custas processuais | 11 |
| Outros problemas administrativos | 4 |
| Acesso ao direito | 92 |
| Deontologia dos advogados | 25 |
| Deontologia dos agentes de execução | 3 |

| | |
|--|-------------|
| Organização e infraestruturas judiciais | 1 |
| Cooperação judiciária internacional | 1 |
| Decisões judiciais | 2 |
| Outros problemas da administração da justiça | 11 |
| Segurança interna | 88 |
| Ação | 50 |
| Omissão | 18 |
| Armas e explosivos | 4 |
| Outros problemas de segurança interna | 16 |
| Assuntos rodoviários | 456 |
| Sinalização e ordenamento rodoviário | 7 |
| Contraordenações rodoviárias | 143 |
| Cartas e escolas de condução | 110 |
| Outros assuntos rodoviários | 196 |
| Registos e notariado | 93 |
| Registos | 55 |
| Notariado | 9 |
| Cartão de cidadão | 25 |
| Outros problemas de registos e notariado | 4 |
| Outras matérias | 40 |
| Total | 1719 |

Importará destacar, igualmente, que mais de 5% do total anual das queixas apreciadas nesta unidade temática respeitaram a assuntos rodoviários, o que não pode deixar de ser visto como sinal de problema socialmente relevante, como adiante melhor se identificará. Esta matéria, todavia, agrupa questões de natureza muito distinta e que visam diferentes entidades públicas, cujas atuações — ou omissões — têm repercussões graves na esfera dos particulares, destacando-se: a cobrança do IUC pela AT e o problema da dificuldade no cancelamento de matrículas junto do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP; o problema das demoras da responsabilidade deste mesmo instituto público na emissão e renovação de títulos de condução; as contraordenações rodoviárias resultantes das transgressões ocorridas em matéria de infraestruturas rodoviárias onde seja devido o pagamento de taxas de portagem; e, finalmente, a fiscalização do estacionamento indevido.

Neste último e particular domínio, o Provedor de Justiça formulou Recomendação ao Presidente da Câmara Municipal de Oliveira de Azeméis – Recomendação n.º 3/A/14⁽¹⁴²⁾

(142) Cf. *Tomadas de Posição 2014*, p. 174.

- exatamente por estar em causa a competência das câmaras municipais para instruir contraordenações rodoviárias e aplicar coimas por estacionamento irregular. Persistindo aquela autarquia numa atuação contrária à lei, na medida em que apenas a Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária pode processar contraordenações rodoviárias e aplicar as respetivas coimas por estacionamento de veículos por tempo superior ao estabelecido ou sem pagamento da taxa fixada⁽¹⁴³⁾, o Provedor de Justiça recomendou que fosse dado cumprimento ao disposto no n.º 1, do artigo 169.º, do Código da Estrada, e que todos os processos de contraordenação por estacionamento irregular fossem encaminhados para serem instruídos pela entidade competente, a Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária.

Em resposta, a autarquia de Oliveira de Azeméis comunicou o não acatamento da Recomendação alegando, entre outros argumentos já anteriormente invocados, o poder regulamentar do município.

Reconhecendo a intransigência da autarquia e considerando esgotadas as possibilidades de resolver satisfatoriamente a questão que lhe fora submetida, entendeu o Provedor de Justiça fazer uso da faculdade prevista no n.º 5, do artigo 38.º, do Estatuto e, consequentemente, comunicar à Assembleia Municipal de Oliveira de Azeméis a posição consubstanciada na Recomendação n.º 3-A/2014. Como argumento acrescido, igualmente se chamou a atenção para a decisão do 1.º Juízo Criminal do Tribunal Judicial de Oliveira de Azeméis, que — talqualmente ao defendido pelo Provedor de Justiça — considerou nula uma decisão administrativa tomada em processo de contraordenação rodoviária por estacionamento ilegal, com base na incompetência da Câmara Municipal de Oliveira de Azeméis.



O tema da segurança interna, que se refere essencialmente a protestos contra as forças policiais, mais pela ação do que pela omissão, suscitou cerca de nove dezenas de queixas, sendo que a principal dificuldade do Provedor de Justiça reside na, por vezes, difícil conciliação entre uma atuação feita, dada a sua própria natureza, por meios informais e expeditos e a recolha de depoimentos que apresentam versões contraditórias.



(143) Isto, sem prejuízo de o novo n.º 7, do artigo 169.º, do Código da Estrada prever que a competência para o processamento das contraordenações pode ser atribuída à câmara municipal, mediante procedimento ainda não regulamentado.

Pela primeira vez nos últimos anos, as queixas relativas aos registos e ao notariado não se situaram quantitativamente abaixo de todas as restantes matérias tratadas na unidade temática. O contínuo e acentuado crescimento do número de solicitações que aquelas matérias motivaram (passaram de 37 em 2010 para 93 em 2014) é surpreendente, desde logo porque a intervenção do Provedor de Justiça tem presente os condicionalismos decorrentes das formas de reação previstas contra as decisões dos conservadores que recusem a feitura dos registos, designadamente a interposição de recurso hierárquico e a impugnação judicial, e pelo prazo que está legalmente fixado para interpor recurso ou impugnação judicial (30 dias). Assim, as questões que foram trazidas ao Provedor de Justiça referiram-se, em regra, aos atrasos do registo civil e a problemas que resultavam, no registo predial, das limitações cadastrais.



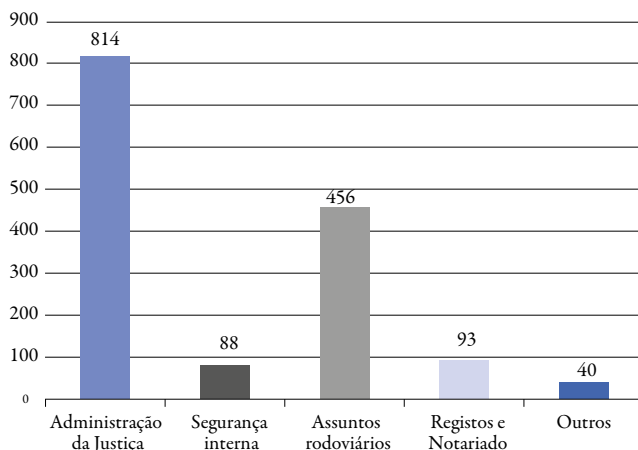
Feito o enquadramento geral no tocante às queixas recebidas, assinalam-se as seguintes observações sobre os procedimentos abertos concluídos, que perfizeram 1413:

- a) Apenas um foi sumariamente fechado;
- b) Em 608 situações, foi possível a reparação da ilegalidade ou da injustiça afetadas;
- c) Em 122 casos, foi feito o encaminhamento dos queixosos, em cumprimento do que dispõe o n.º 1, do artigo 32.º, do Estatuto do Provedor de Justiça: quando este órgão do Estado reconheça que o queixoso tem ao seu alcance meio gracioso ou contencioso, especialmente previsto na lei, pode limitar-se a encaminhá-lo para a entidade competente;
- d) Foram formuladas 24 chamadas de atenção, ao abrigo do artigo 33.º do referido Estatuto, que autoriza que, nos casos de pouca gravidade, sem carácter continuado, o Provedor de Justiça se limite a uma chamada de atenção ao órgão ou serviço competente;
- e) Em 517 procedimentos concluiu-se pela improcedência das queixas;
- f) E verificou-se a desistência da queixa, expressa ou tacitamente, em 141 procedimentos.

Justificar-se-á, de todo o modo, uma leitura mais minuciosa relativamente a cada um dos grandes grupos de matérias agregadas na unidade temática que trata dos Direitos a Justiça e à Segurança.

Gráfico XXII

Distribuição por assuntos tratados na unidade temática 5



Administração da Justiça

É do domínio público que o ano de 2014 em Portugal ficou indelevelmente marcado, na área da Justiça, pela entrada em funcionamento do novo Mapa Judiciário e pelos problemas verificados na plataforma informática que gere os processos judiciais, *Citius*. Assim, aos atrasos judiciais que todos os anos motivam centenas de queixas ao Provedor de Justiça, vieram somar-se novos problemas, resultantes da transferência dos processos judiciais para as novas comarcas e do *crash* informático.

Também a crise económica repercutiu-se nas queixas sobre assuntos judiciais, seja no número de solicitações relativas a processos executivos e penhora de salários, seja nos pedidos sobre as dificuldades resultantes da demora no pagamento de pensões de alimentos, seja, ainda, no número de queixas relativas ao acesso ao direito (dito de outra forma: no número de queixas relativas às decisões que negaram o pedido de nomeação ou de pagamento faseado da compensação de patrono ou, ainda, a dispensa ou o pagamento faseado de taxa de justiça e demais encargos com o processo).

Ainda evidenciando a ligação estreita entre a questão financeira e justiça, assinala-se a circunstância de o Provedor de Justiça se ter dirigido à Senhora Presidente da Assembleia da República e ao Senhor Primeiro-Ministro⁽¹⁴⁴⁾, chamando a atenção para a manifesta insuficiência da dotação à ordem do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e

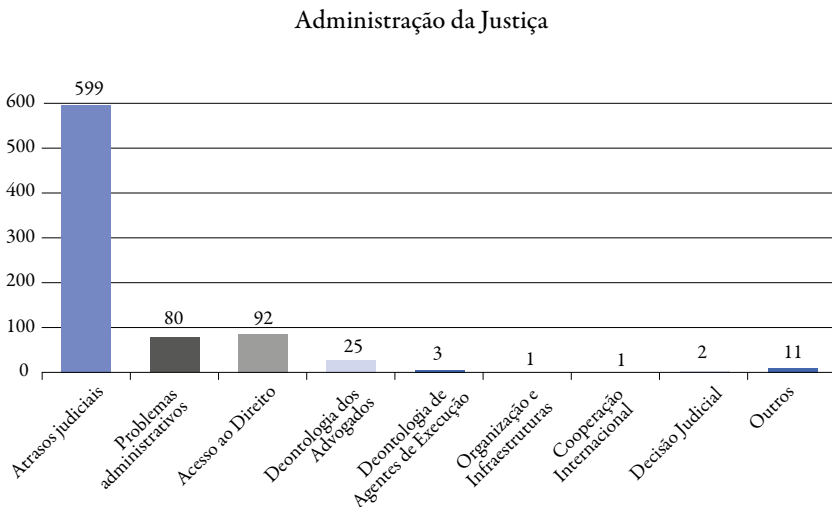
(144) A chamada da atenção foi formulada no âmbito do procedimento Q-1725/13. Cf. *Tomadas de Posição 2014*, p. 183.

Fiscais destinada ao pagamento de quantias devidas a título de cumprimento de decisões jurisdicionais. Do mesmo jeito, o Provedor de Justiça alertou para a necessidade de ser promovida a abertura de créditos extraordinários, verificada que estava a insuficiência da dotação à ordem do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais. Na verdade, o montante para o ano de 2014 era de, somente, € 5000,00 e os pedidos pendentes por insuficiência de dotação orçamental para pagamento de quantias devidas a título de cumprimento de decisões jurisdicionais e a aguardar a abertura de crédito extraordinário, nos termos do disposto no n.º 7, do artigo 172.º, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, ascendiam a € 35 219 278,54.

Igualmente relevante, pela quantidade e ainda pela conexão com a crise económica, foi o número de solicitações referentes a processos executivos, designadamente em face do desconhecimento que os envolvidos revelavam quanto aos montantes envolvidos e da surpresa revelada pela discrepância entre o valor inicial da dívida exequenda e as quantias finais a penhorar.

Em regra, depois de assegurada a audição dos agentes de execução o Provedor de Justiça elucidou os queixosos sobre as quantias exequendas, mas também sobre os montantes dos juros, das despesas e das sanções pecuniárias compulsórias e, do mesmo modo, sobre as despesas e honorários daqueles mesmos profissionais com poderes públicos.

Gráfico XXIII



Ainda no campo da Justiça, o Provedor de Justiça continuou a ser chamado a intervir em 47 casos, envolvendo crianças e jovens em situação de risco ou perigo; situações que não se confundem com as solicitações recebidas telefonicamente através da Linha

da Criança, que estão contabilizadas e são tratadas autonomamente em outro local deste relatório⁽¹⁴⁵⁾.

Aquelas queixas, em regra, versam sobre o acordo das responsabilidades parentais quando um dos progenitores não cumpre o que foi estipulado, circunstância em que outro progenitor requer ao tribunal que adote as diligências necessárias para o cumprimento coercivo (e, eventualmente, a condenação do remisso em multa e em indemnização a favor do menor ou do requerente ou de ambos). O que é pedido ao Provedor de Justiça é, no essencial, que interceda no sentido da aceleração da decisão do incidente de incumprimento.

De alguma forma relacionada com a temática das responsabilidades parentais, foram instruídas queixas que versaram sobre a questão da atribuição de prestações alimentícias através do Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores, uma vez que, quando a pessoa judicialmente obrigada a prestar alimentos não satisfaz as quantias em dívida, nem é possível obter a execução dessa prestação, pode ser suscitada a intervenção daquele património autónomo, no âmbito de incidente de alteração da regulação das responsabilidades parentais. Nestas situações, o Provedor de Justiça tem procurado explicitar aos queixosos os passos que devem ser assegurados para desencadear o pedido: antes de mais, a prévia regulação do exercício das responsabilidades parentais, mas também a necessidade de o representante legal, ou a pessoa à guarda de quem o menor está, se dirigir ao tribunal para acionar o incidente de incumprimento de alimentos em que se poderá desencadear, posteriormente, o procedimento judicial de solicitação de avaliação para atribuição da prestação de alimentos através do Fundo de Garantia.

Uma vez que os tribunais muitas vezes solicitam a colaboração do ISS, IP, no sentido da preparação de informações sobre as necessidades e a situação socioeconómica do menor a quem são devidos alimentos e da sua família, o Provedor de Justiça também interveio nos casos em que ocorreu demora nessa fase procedimental.

A especial vulnerabilidade social e económica que, por estes dias, marca grandes franjas da sociedade portuguesa repercutiu-se igualmente nos pedidos de proteção jurídica para questões ou causas judiciais concretas ou suscetíveis de concretização, que versam sobre direitos diretamente lesados ou ameaçados de lesão, e nas queixas dirigidas ao Provedor de Justiça, seja pela demora na decisão dos pedidos seja pela discordância com os motivos do desatendimento, quando se verifica. Na instrução das queixas sobre as diversas modalidades deste benefício — de dispensa de taxa de justiça e demais encargos com o processo, de nomeação e de pagamento (ou pagamento faseado) da compensação de patrono, de pagamento da compensação (ou o pagamento faseado) de defensor officioso, de pagamento faseado de taxa de justiça e demais encargos com o processo, ou de atribuição de agente de execução — o Provedor de Justiça, para além da averiguação da regularidade formal e material da atuação dos serviços da Segurança Social, informou os interessados sobre os

(145) *Vide infra* ponto 1.3.

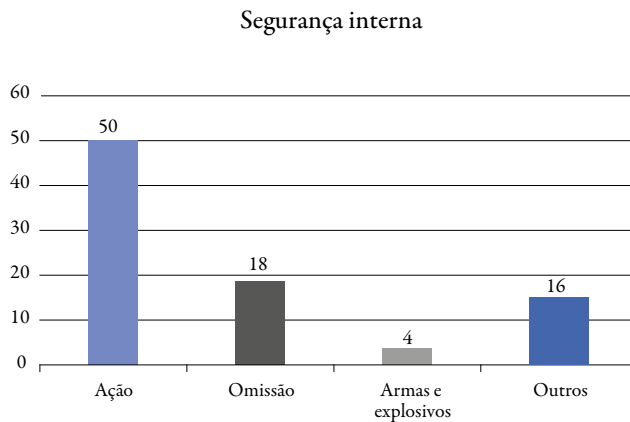
mecanismos de prova da insuficiência económica, sobre a possibilidade de ser utilizado o simulador de cálculo do valor do rendimento relevante para efeitos de proteção jurídica e, ainda, sobre os critérios de aplicação da fórmula de cálculo.

No ano que findou persistiram, ainda, solicitações relativas à instrução de processos disciplinares visando advogados. Na medida em que a lei prevê que os advogados estão sujeitos à jurisdição disciplinar exclusiva dos órgãos da Ordem dos Advogados e que a ação disciplinar, regendo-se pelas normas estatutárias e do regulamento disciplinar, é exercida pelo Conselho Superior, ou em pleno ou pelas suas secções, e pelos Conselhos de Deontologia, a intervenção deste órgão do Estado apenas incidiu na averiguação de eventual existência de injustificado atraso, circunstância que foi, também, o principal motivo das queixas apresentadas pelos cidadãos.

Segurança interna

Foram em número de 18 as queixas relativas à omissão de intervenção e, em número de 50 as solicitações sobre a atuação das polícias. No que se refere à atuação policial, começa-se por registar, todavia, o diminuto número de queixas (apenas 4) relativas a armas e explosivos.

Gráfico XXIV



Encontram-se integradas neste particular aspeto, as situações — às quais o Provedor de Justiça consagra especial e preocupada atenção — de uso desproporcionado da força. Justifica referência particular a situação em que foram intervenientes, uma cidadã, estrangeira, e dois agentes da Polícia de Segurança Pública. O que começou por ser uma situação aparentemente vulgar (um toque breve de buzina), ainda que suscetível de consubstanciar

uma infração ao Código da Estrada, terminou com a referida cidadã projetada no solo, imobilizada, algemada e detida⁽¹⁴⁶⁾.

Na conclusão da instrução do procedimento, o Provedor de Justiça chamou a atenção da Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública para a necessidade de os elementos daquela Corporação serem alertados para o respeito das regras que impõem isenção, imparcialidade e autodomínio na atuação policial, e que determinam o respeito pela dignidade humana, bem como para a necessidade de observância dos princípios da proibição do excesso, da igualdade e da não discriminação na sua atuação. Isto, sem esquecer o respeito por todas as normas que proíbem atos cruéis, desumanos ou degradantes, e que de uma forma geral impõem o exercício da atividade policial segundo critérios de justiça, objetividade, transparência e rigor, sob pena de ficar comprometido o prestígio, a eficácia e o espírito de missão do serviço público da função policial.

Ficam registadas em documento autónomo as intervenções do Provedor de Justiça na qualidade de mecanismo nacional de prevenção contra a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes e as visitas aos locais onde estão pessoas privadas de liberdade.

Em 2014, o Provedor de Justiça viu acolhidas algumas sugestões que havia feito constar do relatório que, no ano anterior, preparara sobre a visita de inspeção realizada à Esquadra de Alcântara da Polícia de Segurança Pública, em Lisboa. A visita visara aferir, em suma, as condições físicas da Esquadra, as condições de trabalho propiciadas aos agentes que ali desempenhavam funções e alguns procedimentos identificados como muito relevantes na atuação quotidiana da Polícia.

O Provedor de Justiça concluíra, em suma, que relativamente às condições físicas: o edifício carecia de obras urgentes de conservação, havendo sinais evidentes de degradação e mesmo risco para a integridade física dos agentes e cidadãos; não havia condições adequadas, nem para os cidadãos condicionados na sua mobilidade nem, tão pouco, para o desempenho profissional do pessoal policial nas mesmas condições; e, também, não estavam reunidas as condições de segurança em caso de incêndio, não havendo Plano de Emergência geral, mas apenas quanto ao risco sísmico.

Relativamente às condições de trabalho - por não existir um mapa de pessoal que discriminasse o número de postos de trabalho previstos e não ocupados - não era possível saber se número de efetivos é inferior às necessidades; as condições de higiene e limpeza eram suficientes nos gabinetes e área de atendimento, mas insuficientes na zona de aquartelamento; das viaturas disponíveis na Divisão, quase metade encontravam-se inoperacionais, condicionando a afetação de meios a todas as unidades no seu âmbito; a prestação de trabalho remunerado em dia de folga, com pausa reduzida (inferior a duas horas), ou mesmo

(146) Trata-se da chamada de atenção formulada no âmbito do procedimento Q-1375/13. A situação encontra-se descrita no anexo ao presente relatório *Tomadas de Posição 2014*, p. 185.

sem pausa, traduzia-se num esforço físico continuado e podia comprometer a organização do tempo de trabalho do pessoal policial, ficando condicionado o direito ao descanso e colocando em causa a boa prestação profissional; a elaboração da escala de serviço e a distribuição de serviços remunerados por entidades distintas podia dificultar o controlo adequado do tempo de trabalho semanal e tempos mínimos de descanso; por fim, não existia um Plano de Intervenção Preventiva em matéria de saúde física e psicológica dos elementos policiais, embora existissem condições de apoio clínico e psicológico, claramente identificadas junto dos elementos policiais.

Relativamente à apresentação de queixas ou denúncias, o Provedor de Justiça verificou que subsistia a omissão de entrega aos queixosos ou denunciante de recibo comprovativo da referida apresentação, designadamente mediante o fornecimento de fotocópia do documento escrito entregue ou de documento onde se reduzia a escrito a situação verbalmente comunicada.

No tocante à intervenção de proteção de crianças e jovens, o Provedor de Justiça entendeu que deviam ser adotados os mecanismos indispensáveis à adoção de um registo atualizado de todas as situações de perigo sinalizadas pelas Esquadras em território nacional e que devia ser determinada a constituição de cadastro atualizado de todos os procedimentos de urgência levados a efeito pelas Esquadras em funcionamento.

Já no que respeita aos cidadãos idosos, entendeu este órgão do Estado que devia ser promovida a padronização de procedimentos nas diversas Esquadras, tendo em vista a concretização dos objetivos dos programas de proximidade e de apoio à vítima, ponderando-se a celebração de protocolos, formulários ou normas de atuação passíveis de conduzir ao aperfeiçoamento da identificação de situações de risco, ou da prevenção de problemas suscetíveis de pôr em perigo a segurança dos idosos.

No essencial, resultou da resposta do Ministro da Administração Interna confluência genérica de pontos de vista sobre a situação da Esquadra, ainda que as reconhecidas limitações financeiras tenham impedido algumas necessárias intervenções de fundo.

Assuntos rodoviários

Neste domínio, regista-se que largos milhares de proprietários continuaram a ser notificados para o pagamento do IUC relativo a veículos automóveis que já haviam vendido, mas cuja situação jurídica nunca fora regularizada no registo automóvel⁽¹⁴⁷⁾. A questão prendia-se, essencialmente, com a inexistência de mecanismos para que os cidadãos pudessem ultrapassar a situação em que se encontravam, por estarem inscritos no registo como

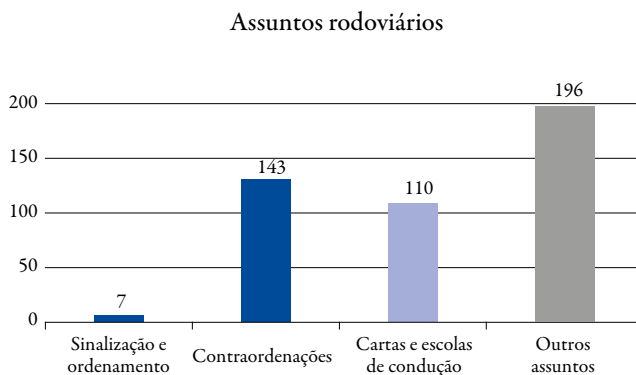
(147) Note-se que, como se assinala mais adiante, a notificação simultânea pela AT de muitos milhares de cidadãos para o pagamento do IUC afetou o normal funcionamento dos serviços de atendimento do Instituto da Mobilidade e dos Transportes e originou longas filas de espera.

proprietários, não obstante terem já transmitido a propriedade do veículo. Em 2014, o Provedor de Justiça manteve, nesta matéria, a sua intervenção já anteriormente iniciada com a formulação da Recomendação n.º 6/B/2012, dirigida ao Secretário de Estado dos Transportes e Comunicações.

Importará lembrar que, em um primeiro momento, que se situa em meados de 2012, o Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP, alterou a prática - que até então vinha seguindo - e passou a permitir que fosse solicitado o cancelamento de matrículas quando as apreensões tivessem sido pedidas há mais de seis meses, mediante a apresentação de comprovativo, emitido pelas forças de segurança, de acordo com o qual os veículos não haviam sido localizados. Posteriormente, a solução preconizada pelo Provedor de Justiça alcançou consagração legal, através da Lei n.º 72/2013, de 3 de setembro, que veio alterar a redação do artigo 119.º do Código da Estrada, com entrada em vigor em janeiro de 2014. E, finalmente, foi com satisfação que, pelo Decreto-Lei n.º 177/2014, de 5 de dezembro, viu estabelecido o procedimento especial para o registo de propriedade de veículos adquirida por contrato verbal de compra e venda, tendo em vista a regularização da propriedade, assim como o regime de apreensão de veículos decorrente do referido procedimento especial.

Todavia, ainda que a questão pareça estar ultrapassada para situações futuras, não pode deixar de se registar que não aproveita àqueles que, entretanto, tiveram de pagar o IUC, por aplicação da regra geral e abstrata que determina que o proprietário de veículo é responsável pagamento dos impostos a ele respeitantes. Este apontamento não constitui, obviamente, a cristalização do entendimento segundo o qual se deva desconsiderar o princípio estruturante da não retroatividade da lei, mas, apenas e tão só, o de sublinhar que a demora no reconhecimento da pertinência da argumentação do Provedor de Justiça, mais do que ter causado danos financeiros a milhares de cidadãos, foi suscetível de ferir profundamente a perceção generalizada da equidade legislativa e da segurança jurídica que devem ser observadas na relação entre os administrados e as instituições do Estado.

Gráfico XXV



Visando ainda a atividade do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP, foram instruídos 110 procedimentos sobre a demora verificada na emissão de cartas de condução, problema agravado pela necessidade de os interessados renovarem sucessivamente as guias que lhes permitem conduzir. Ligada a esta questão estiveram as manifestas insuficiências verificadas no atendimento presencial nos serviços, também na sequência já mencionada dos milhares de notificações para pagamento do IUC.

No sentido de fornecer contributos para a melhoria da atividade administrativa, o Provedor de Justiça determinou que fosse realizada visita à direção regional de Lisboa e Vale do Tejo do instituto, para aferir a infraestrutura física existente, a dotação de recursos humanos aptos ao tratamento das queixas, os moldes de atendimento presencial, os tempos de resposta diferidos e o sistema de priorização no atendimento. No dia da visita não se verificavam especiais anomalias quanto aos tempos de espera dos utentes, registando-se um período médio de atendimento presencial de cerca de 15 minutos, o que pareceu razoável em face da informação segundo a qual o quadro de 31 funcionários (10 dos quais afetados em regime de permanência na Loja do Cidadão das Laranjeiras) foi responsável, no ano de 2013, por 311 426 atendimentos, 57% desses atendimentos foram realizados ali na sede. Verificou-se, também, a concretização de um conjunto de iniciativas destinadas a desburocratizar e a simplificar os serviços de atendimento ao cidadão, nos seus diversos balcões regionais. Não obstante, e de modo negativo, o Provedor de Justiça registou a inexistência de sinalética em matéria de segurança e combate a incêndios, a necessidade de aperfeiçoamento dos painéis de notificação ao utente, nas salas de espera e a ausência de regulamento arquivístico destinado a otimizar a gestão documental e processual da Direção Regional. O Provedor de Justiça comunicou as suas observações à direção do referido Instituto.

Sobre a problemática da cobrança do IUC, o Provedor de Justiça tomou, igualmente, posição crítica relativamente à omissão de medidas preventivas concertadas entre os diversos serviços da Administração, no caso, o Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP e a AT. De facto, uma vez que esta última vem perfilhando o entendimento de que apenas tem de proceder à cobrança do imposto junto do titular do registo automóvel - se necessário, de forma coerciva -, transferindo para a esfera judicial o ónus de anulação de procedimento e instauração de ulterior atuação contra o efetivo responsável, verificou-se um natural acréscimo de pedidos de apreensão de veículos, com base no incumprimento dos prazos estabelecidos no artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 55/75, de 12 de fevereiro, com as alterações que lhe sucederam, sobretudo a partir do momento em que os processos de natureza contraordenacional passaram a estar sob alçada da AT. Foi por causa deste facto que o Provedor de Justiça assinalou que o referido circunstancialismo poderia ter sido atenuado mediante a celebração de protocolos de colaboração entre o instituto, a AT, e, bem assim, com as forças policiais, envolvendo o desenvolvimento de regimes de comunicação por via eletrónica em tempo real e mecanismos de acesso às respetivas bases de dados. Esta solução teria permitido centralizar a evolução processual das situações de falta de regularização de registo de propriedade, com

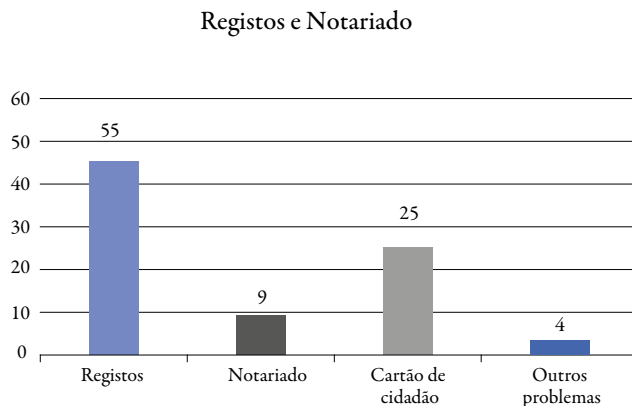
efeitos nos processos judiciais de natureza criminal (em que foi ordenada a apreensão do veículo que foi, supostamente, utilizado na prática do ilícito criminal) e nos processos fiscais instruídos pela AT, evitando, neste último caso, o quantitativo exagerado de notificações para pagamento do imposto ao titular do registo automóvel.

Outra questão socialmente relevante tratada pelo Provedor de Justiça foi a do regime sancionatório aplicável às contraordenações em matéria de infraestruturas rodoviárias por falta de pagamento de taxas de portagem, designadamente quando estava em causa a notificação da infração para endereço diferente da morada dos interessados. O artigo 10.º da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho⁽¹⁴⁸⁾, que aprovou o referido regime sancionatório, estabelece que, sempre que não for possível identificar o condutor do veículo no momento da prática da contraordenação, é notificado o titular do documento de identificação do veículo para que, no prazo de 15 dias úteis, proceder a essa identificação. A morada do titular do documento de identificação do veículo é obtida pelas concessionárias junto da Conservatória do Registo Automóvel, nos termos do disposto no artigo 11.º do referido diploma. Nestas situações, o Provedor de Justiça cuidou de apurar, caso a caso, se a consulta da base de dados foi feita de modo regular, designadamente em momento posterior às alegadas infrações, de modo a que os interessados não fossem prejudicados na eventualidade de terem, entretanto, alterado a sua residência.

Registos e Notariado

Já no tocante às matérias dos registos e do notariado, mais de metade das solicitações (em número de 55) referiram-se a questões registrais e somente 9 a atos notariais.

Gráfico XXVI



(148) Alterado, por último, pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

Foram ainda recebidas 25 queixas sobre cartões de cidadão. Importa ter presente a intervenção do Provedor de Justiça no sentido de garantir a compatibilidade, no âmbito do processo de adoção plena, das disposições que regulam a emissão de cartão de cidadão com o segredo da identidade garantido pelo artigo 1985.º do CC. O problema resultava da imposição de que a identidade do adotante não ser, em regra, revelada aos pais naturais do adotado. Esta exigência era colocada em causa pela circunstância de a criança adotada plenamente manter os números de identificação civil, fiscal, de segurança social e de utente dos serviços de saúde. Assim, a informação, que deveria ser sigilosa, vinha a estar acessível, através de cada uma das respetivas bases de dados, a quem fosse detentor dos números constantes do cartão de cidadão⁽¹⁴⁹⁾.

Na conclusão da instrução de procedimentos sobre a matéria, o Provedor de Justiça sublinhou a premência de uma alteração legislativa, a par de outras medidas que garantissem cabalmente o sigilo da informação registada nas bases de dados, tendo recebido com satisfação a informação do Ministério da Justiça de que estava a ser ultimada a alteração da Lei do cartão de cidadão, na sequência de proposta do IRN, IP.

Ainda no domínio cartão de cidadão, atente-se igualmente na intervenção do Provedor de Justiça junto do IRN, IP, após queixa que dava conta que, para efeitos de identificação civil, fora recusada a uma cidadão a menção de que era natural da Rodésia do Sul ou Zimbabué. De facto, era entendimento do mencionado Instituto que o interessado era natural do Reino Unido, uma vez que, à data do nascimento, era esse o Estado ao qual pertencia aquele território, à luz do direito internacional público.

A menção da naturalidade não consta nem dos elementos visíveis nem do circuito integrado do cartão de cidadão, sendo porém certo que continua a ser registada na Base de Dados de Identificação Civil (*vide* artigos 5.º, 9.º e 22.º da Lei n.º 33/99, de 18 de maio). O n.º 1, do artigo 16.º, da Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro, determina que o cartão de cidadão implica a atribuição do número de identificação civil, do número de identificação fiscal, do número de utente dos serviços de saúde e do número de identificação da segurança social, a qual é efetuada a partir de informação obtida e confirmada, em separado, em cada uma das bases de dados, geridas com autonomia pelas entidades competentes, nos termos da lei.

Ponderou o Provedor de Justiça que esta gestão devia entender-se referida não apenas por referência à autonomia das diferentes bases de dados, mas também às regras jurídicas aplicáveis a cada um dos números de identificação. Relativamente ao número de identificação civil, o n.º 3, do artigo 9.º, da Lei n.º 33/99, de 18 de maio, determina que em relação aos naturais de território sob administração portuguesa ou de países estrangeiros, inscreve-se apenas a designação atual do território ou do país de naturalidade, o que parece indicar que, em bom rigor, deveria ser essa a menção constante da base de dados de identificação civil.

(149) A sugestão foi formulada no âmbito do procedimento Q-7635/13. Cf. *Tomadas de Posição 2014*, p. 181.

Mesmo tendo em consideração ser a pretensão do queixoso compreensível por motivos afetivos, entendeu o Provedor de Justiça que, do ponto de vista de segurança, o modelo do cartão de cidadão segue estritas normas nacionais e europeias, certamente do conhecimento dos diferentes serviços responsáveis pelo controlo de fronteiras. De facto, importava ter em conta a nova filosofia no que respeita à identificação dos cidadãos introduzida pelo cartão de cidadão e o reforço dos padrões de segurança da identificação civil e, simultaneamente, a consagração na Administração Pública, e na sociedade em geral, de um importante instrumento para a sua modernização.

Por conseguinte, ainda que no caso concreto se tenha entendido que deviam sobrelevar as razões ligadas às necessidades de funcionamento do cartão de cidadão, tal como resultantes das finalidades e objetivos prosseguidos pela norma legal que o criou (a Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro), o Provedor de Justiça — reconhecendo o merecimento da pretensão — chamou a atenção do IRN, IP para a aparente incongruência entre o procedimento fixado e o regime legal aplicável, com a consequente necessidade de a mesma ser tida em conta, em futuras intervenções legislativas.

Uma última referência, ainda no domínio do cartão de cidadão, para a queixa de um cidadão indignado pelo facto de o comprovativo do pedido de renovação do documento de identificação não ter sido suficiente para permitir que uma das suas filhas, menor de idade, se deslocasse ao estrangeiro, não acompanhada por quem exerce as responsabilidades parentais, uma vez que os elementos não estavam atualizados. Sublinha-se aqui uma das dimensões em que se manifesta a atividade do Provedor de Justiça que é, ainda, a de promoção dos direitos fundamentais, mesmo quando é tomada uma posição de não provimento das queixas que lhe são dirigidas.

No caso, o Provedor de Justiça lembrou ao queixoso que a lei que regula o cartão de cidadão determina que «a obtenção do cartão de cidadão é obrigatória para todos os cidadãos nacionais, residentes em Portugal ou no estrangeiro, a partir dos 6 anos de idade ou logo que a sua apresentação seja exigida para o relacionamento com algum serviço público.» (n.º 1, do artigo 3.º, da Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro), que o cartão «é válido até à data nele indicada» (*vide* n.º 2, do artigo 19.º, da mesma Lei) e também que a minuta da Autorização de Saída de Menor de Território Nacional exige referência expressa ao prazo de validade do mencionado cartão. Por outro lado, o artigo 26.º da referida Lei, sob a epígrafe «Substituição do cartão de cidadão» determina que o pedido de substituição do cartão de cidadão é efetuado junto de qualquer serviço de receção designadamente no caso de desatualização de elementos de identificação. E que o cartão de cidadão pode ser atualizado, no prazo de 3 dias, mediante o pagamento de uma sobretaxa.

Considerou o Provedor de Justiça que, concomitantemente ao reconhecimento dos direitos inerentes ao exercício da cidadania, a comunidade organizada pressupõe o cumprimento de deveres por parte de cada um dos cidadãos, cuja responsabilidade pela sua inobservância - por vezes atendível se apreciada à luz do âmbito estritamente privado - não

pode, contudo, ser assacada às instituições públicas. Bem se compreende que a circulação de menores não acompanhados por quem exerça as responsabilidades parentais seja rodeada de especiais cautelas: a defesa do superior interesse das crianças assim o determina.

Boas práticas e apreciação final

Sublinha-se, de um jeito positivo, a colaboração muito próxima que vem sendo dada ao Provedor de Justiça pelo Conselho Superior da Magistratura e pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais. Idêntica colaboração - nos poucos casos em que é solicitado - é também de realçar por parte do Conselho Superior do Ministério Público e — particularmente — do Departamento de Investigação e Ação Penal de Lisboa.

De igual jeito, se deixa expressa a disponibilidade e o empenho nos contributos do ISS, IP quando lhe são solicitados contributos por este órgão do Estado.

No tocante às informações solicitadas às forças de segurança, refira-se que são as mesmas fornecidas, ainda que, por vezes, nem sempre com a prontidão desejável.

De forma a melhorar principalmente a celeridade do tratamento dos muitos procedimentos relativos a assuntos rodoviários, foram estabelecidos protocolos de atuação com o Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP, e com a Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária. Ainda neste domínio, deve igualmente referir-se a colaboração pronta e cabal das empresas concessionárias, designadamente da *Via Verde* e da *Ascendi*.

À semelhança do que já vinha acontecendo, também se assinala a disponibilidade e colaboração prestada pelo IRN, IP.

Já no que respeita à colaboração dos conselhos de deontologia da Ordem dos Advogados com este órgão do Estado, tem-se verificado algumas dificuldades, não por que tenha sido recusada a prestação de informações, antes pela escassez de transmissão de elementos úteis à satisfação do interesse dos queixosos, designadamente na questão de apuramento do prazo previsível para a conclusão do procedimento disciplinar.

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

Nesta unidade temática são recebidas queixas respeitantes a direitos dos estrangeiros, ao vínculo da nacionalidade, ao sistema penitenciário, a educação, a saúde e, de forma subsidiária, sobre outras questões centradas no catálogo dos direitos, liberdades e garantias. De igual modo, são aqui apreciadas as pretensões em que seja suscitada matéria de fiscalização da constitucionalidade ou da legalidade de normas, bem como de verificação da inconstitucionalidade por omissão.

Quadro 17

Assuntos tratados pela unidade temática 6

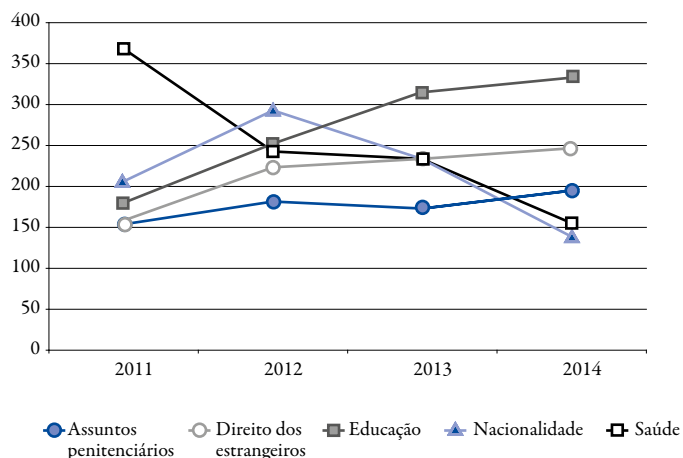
| | |
|--|-----|
| Assuntos político-constitucionais | 15 |
| Ciência | 18 |
| Comunicação social | 7 |
| Direitos, liberdades e garantias | 48 |
| Educação | 246 |
| Pré-escolar | 12 |
| 1.º ciclo do ensino básico | 44 |
| 2.º e 3.º ciclos do ensino básico | 53 |
| Ensino secundário | 25 |
| Ensino superior | 84 |
| Diversos | 28 |
| Direito dos estrangeiros | 138 |
| Atrasos | 78 |
| Substância | 52 |
| Outros | 8 |
| Valorações de constitucionalidade | 71 |
| Nacionalidade | 154 |
| Atrasos | 117 |
| Substância | 37 |
| Assuntos penitenciários | 195 |
| Alimentação | 6 |
| Alojamento | 9 |
| Correspondência ou telefone | 8 |
| Flexibilização | 7 |
| Ocupação | 7 |
| Organização do Estabelecimento Prisional | 8 |
| Saúde | 29 |
| Segurança e disciplina | 28 |
| Transferência | 43 |
| Violência | 14 |
| Visitas | 12 |
| Outros | 24 |
| Saúde | 334 |

| | |
|---------------------------------|-------------|
| Serviço nacional de saúde | 37 |
| Taxas moderadoras | 69 |
| Subsistemas | 45 |
| Prestação de cuidados | 53 |
| Instalações | 2 |
| Socorro e transporte de doentes | 7 |
| Procedimentos administrativos | 65 |
| Fiscalização e regulação | 11 |
| Medicamentos | 24 |
| Outros | 21 |
| Saúde | 8 |
| Total | 1234 |

Como se observa no gráfico *infra*, mantém-se a tendência evolutiva dos anos anteriores, com decréscimo contínuo das queixas a respeito do direito dos estrangeiros e da nacionalidade. Pelo contrário, é de assinalar o persistente aumento de queixas a respeito do funcionamento do sistema educativo e das questões relativas ao direito à saúde.

Gráfico XXVII

Número de queixas por assuntos tratados pela unidade temática 6



Concretizando, com ligeiro decréscimo face a 2013, continua a significativa tendência de diminuição do número de queixas sobre nacionalidade (menos 33%) e direito dos

estrangeiros (menos 22%), com movimento inverso nas queixas sobre educação (mais 5%), saúde (mais 6%) e assuntos penitenciários (mais 13%), tudo em linha com a evolução observada nos últimos anos. O número de queixas, solicitando uma iniciativa em sede de fiscalização da constitucionalidade continuou elevado, embora com ligeira diminuição face ao ano anterior.

Foram arquivados 1174 procedimentos em 2014, assim distribuídos:

a) Em 433 casos (37%) concluiu-se pela procedência, total ou parcial, da pretensão do queixoso, obtendo-se satisfação da mesma (com aumento de 53% face a 2012);

b) Em 479 casos (41%) não foi possível acompanhar a pretensão do queixoso ou concluiu-se pela impossibilidade de outras diligências

c) Em 143 casos (12%) encaminhou-se o queixoso para o meio apropriado à defesa dos seus interesses, sem se formular exato juízo sobre a sua atendibilidade, ou prestaram-se os esclarecimentos necessários a uma correta compreensão da situação objeto de queixa;

d) Em 77 casos (7%) o processo concluiu pela formulação de chamada de atenção à entidade visada;

e) Em 12 casos (1%) ocorreu desistência expressa ou tácita do queixoso.

Os demais casos repartiram-se entre arquivamentos sumários (23 casos), o reconhecimento, após instrução, de factos supervenientes que indicaram tratar-se de questão fora do âmbito de competência do Provedor de Justiça (1 caso) e, ainda, 5 outros casos com a formulação de pedido de declaração da inconstitucionalidade de normas.

Encerrou-se, ainda, um procedimento por o seu objeto coincidir com recomendação emitida no ano anterior.

Foram abertos dois processos de iniciativa do Provedor de Justiça: um tendo por âmbito a exploração laboral de pessoas e, o outro, a capacidade instalada de camas em unidades hospitalares de cuidados intensivos.

Realizaram-se também visitas a estabelecimentos prisionais, de saúde e de ensino, como adiante se explicitará.

Valorações de constitucionalidade

Após anos de forte crescimento no número de queixas que diretamente solicitam ao Provedor de Justiça que exercitasse alguma das competências que detém no âmbito da fiscalização da constitucionalidade, o número observado em 2014 foi quase idêntico ao do ano anterior. Embora sem grande significado numérico, assinala-se a descida no número de casos de invocação da tutela da confiança, por troca com a invocação do princípio da igualdade.

Foram formulados quatro pedidos de fiscalização de constitucionalidade de normas, um dos quais em reiteração de iniciativa.

Assim, após o recebimento de diversas queixas contra várias soluções constantes da proposta de Orçamento do Estado para 2014 e da publicação da respetiva Lei, seguiu-se critério anteriormente utilizado, analisando-se as iniciativas entretanto apresentadas para se concluir pela eventual subsistência de questões ou argumentos novos que conferissem utilidade a requerimento próprio neste domínio. Foi o que sucedeu a respeito de duas questões⁽¹⁵⁰⁾:

a) a redução remuneratória prevista na alínea r), do n.º 9, do artigo 33.º, na parte aplicável aos trabalhadores de empresas de capitais maioritariamente públicos, e

b) a forma de cálculo das pensões de sobrevivência a atribuir, como de recálculo ou redução daquelas já atribuídas, tudo previsto nos n.ºs 1, 5, e 6, do artigo 117.º, tudo da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprovou o referido Orçamento do Estado.

O Tribunal Constitucional, pelo seu Acórdão n.º 413/2014,⁽¹⁵¹⁾ considerou prejudicado o conhecimento da primeira questão, uma vez que decidiu declarar a inconstitucionalidade com força obrigatória geral de todas as normas do artigo 33.º da citada Lei. As normas relativas às pensões de sobrevivência foram declaradas inconstitucionais, embora com fundamentação diversa da que se perfilhou no requerimento apresentado.

Uma vez que a Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro, reiterou a solução prevista no Orçamento do Estado para 2014, quanto à redução remuneratória dos trabalhadores das empresas de capital maioritariamente público, foi apresentado novo requerimento ao Tribunal Constitucional, suscitando-se novamente a questão.

Foi igualmente requerida a fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade da norma constante da alínea a), do n.º 1, do artigo 6.º, da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, na parte que exigia aos cidadãos portugueses requerentes de rendimento social de inserção um período mínimo de residência em território nacional. Pela mesma razão, solicitou-se a declaração de inconstitucionalidade do n.º 4, do citado artigo 6.º, da Lei n.º 13/2003, igualmente na redação dada pelo diploma em causa, na parte aplicável aos membros do agregado familiar do requerente que igualmente possuísem nacionalidade portuguesa⁽¹⁵²⁾.

Por fim, enquadrado em dissídio entre o Governo e várias autarquias locais, a respeito da aplicação de norma sobre a contratação coletiva, o Provedor de Justiça solicitou a fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade das normas constantes da alínea b), do n.º 3 e do n.º 6, do artigo 364.º, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na parte em que exige a outorga pelos membros do

(150) Os pedidos de fiscalização de constitucionalidade foram formulados, respetivamente, no âmbito da instrução do procedimento Q-5927/14 e do procedimento Q-0047/14. Cf. *Tomadas de Posição 2014*, respetivamente, pp. 192 e 214.

(151) Publicado no *Diário da República*, 1.ª série, de 26 de junho de 2014.

(152) O pedido de fiscalização de constitucionalidade foi formulado no âmbito da instrução do procedimento Q-3797/12. Cf. *Tomadas de Posição 2014*, p. 206. Já em 2015, teve-se conhecimento de decisão concordante do Tribunal Constitucional, declarando-se com força obrigatória geral a inconstitucionalidade das referidas normas.

Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública dos acordos coletivos de empregador público no âmbito da administração autárquica⁽¹⁵³⁾.

De entre as várias situações em que se entendeu não ser de suscitar a fiscalização da constitucionalidade, algumas houve em que se considerou todavia legítima outra intervenção. Exemplifique-se com as diligências encetadas junto do Ministério da Justiça, a propósito do regime jurídico de liquidação e cobrança de prestação pecuniária a favor da Câmara dos Solicitadores e que onera os agentes de execução. Acolhida a preocupação favoravelmente, foi no entanto a sua concretização relegada para a revisão em curso do Estatuto da Câmara dos Solicitadores⁽¹⁵⁴⁾.

Do mesmo modo, foi recebida resposta, por parte do Ministério dos Negócios Estrangeiros, acolhendo para ponderação as preocupações expressas na Recomendação n.º 16/B/2012, a respeito do regime de passagem dos funcionários diplomáticos à situação de disponibilidade por limite de idade, no quadro do processo de revisão em curso do Estatuto da Carreira Diplomática⁽¹⁵⁵⁾.

Nacionalidade

Persiste a diminuição, que se verifica desde há vários anos, no número de queixas sobre nacionalidade (menos 32% face a 2013). Comparando com os valores registados em 2011, observa-se uma quebra de 58%. Em termos qualitativos, há a assinalar a estagnação no número de queixas atinentes ao reconhecimento da nacionalidade portuguesa originária a pessoas com ligações ao ex-Estado da Índia (34 queixas, comparando com 37 em 2012, mas 325 em 2010), interessando notar que a proporção de queixas sobre questões substantivas representa agora quase 25% do total.

De entre estas questões substantivas, destaque-se a apreciação que foi feita da prática da Conservatória dos Registos Centrais quanto à eventual dispensa de alguns requisitos de naturalização, designadamente a quem tenha sido ou seja descendente de português (nº 6, do artigo 6.º, da Lei da Nacionalidade). Detetando-se aparente preferência, no entorno familiar dos candidatos a esta dispensa, pela cidadania de familiares em virtude do *jus sanguinis*, face a quem beneficiou do local de nascimento, fez-se notar a inadequação desta hierarquização, reforçando-se a congruência da atuação administrativa em espaço de discricionariedade, permitindo a clara compreensão dos fundamentos de qualquer decisão⁽¹⁵⁶⁾.

(153) O pedido de fiscalização de constitucionalidade foi formulado no âmbito da instrução do procedimento Q-6964/14. Cf. *Tomadas de Posição 2014*, p. 222.

(154) Processo Q-1939/12.

(155) Cf. *Relatório à Assembleia da República 2012*, p. 124.

(156) Procedimento Q-6509/13.

Merecem ainda destaque as diversas situações de recusa de naturalização, quando o requerente foi condenado em pena de multa, prevista como pena alternativa à de prisão, apesar de jurisprudência contrária. Do mesmo modo, persistiram dificuldades na comprovação do conhecimento da língua portuguesa, só começadas a superar no final do ano.

Há, ainda, a assinalar a recorrência de situações dramáticas, de quem sempre se considerou como cidadão português de origem, só muito tardiamente tomando conhecimento de que assim não é. Se o n.º 5, do artigo 6.º, da Lei da Nacionalidade, na redação introduzida pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de abril, dá adequada resposta a quem descobre aquela vicissitude mais precocemente, têm sido suscitadas situações concretas em que, com maior idade, ergo com maior investimento de confiança, quem se vê despojado da nacionalidade tinha entretanto, no gozo da mesma, fixado residência em outro país da União Europeia, de uma vez prejudicando a aplicação daquela norma e colocando em risco a sua inserção social e laboral. A resposta no atual quadro jurídico passou pelo recurso ao n.º 6, do mesmo artigo 6.º; tal só foi possível por se estar, nas situações concretas, perante filhos de pessoas que tinham nascido nas ex-colónias portuguesas, antes da respetiva independência.

Manteve-se a utilização corrente das vias eletrónicas simplificadas de comunicação, com a generalidade dos interlocutores e com a habitual boa colaboração, não só da Conservatória dos Registos Centrais como dos demais serviços de Registo Civil, em evidente melhoria, muitas vezes com resposta no mesmo dia.

No último trimestre de 2014 e na sequência da exoneração do Presidente do Instituto dos Registos e Notariado, IP, a caducidade da delegação de poderes existente motivou o conhecimento de atraso na decisão dos procedimentos pendentes, que ainda persistia no final do ano.

Interessando muitas vezes o desbloqueamento da resposta por outras entidades públicas, a colaboração do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, da Direção de Serviços de Identificação Criminal da Direção-Geral da Administração da Justiça e da Polícia Judiciária tem sido muito positiva.

Direito dos estrangeiros

Em 2014, o número de queixas sobre esta matéria voltou a descer de forma significativa, o que se compreende face à situação migratória. A realidade subjacente explicará igualmente o reforço proporcional das queixas sobre aspetos substantivos do regime jurídico, bem como da enorme descida nas situações de alegado atraso na apreciação e concessão de vistos (menos 70%).

De igual modo, a maioria das queixas, quer quanto a atraso, quer quanto à substância, incidem sobre as manifestações de interesse em eventual abertura de procedimento ao

abrigo do n.º 2, do artigo 88.º, n.º 2, do artigo 89.º ou do artigo 123.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho.

Sendo boa a colaboração prestada pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, a apresentação de queixas, em matéria de vistos mantém-se a preocupação com a realidade vivida em Dacar. Outros postos consulares, avulsamente solicitados face a queixas recebidas, têm correspondido com rapidez.

Continua o espírito de colaboração com o Centro Nacional de Apoio ao Imigrante e outros serviços locais com funções similares, no quadro do protocolo de cooperação estabelecido entre o Provedor de Justiça e o hoje denominado Alto-Comissariado para as Migrações⁽¹⁵⁷⁾.

Indique-se, em termos mais amplos, a intervenção que se teve junto da Direção Nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, a respeito da concessão de vistos quando esteja em causa a participação em programa de intercâmbio de estudantes. A partir de situações concretas em que a opção inicialmente tomada ocasionou uma onerosidade excessiva no momento da renovação do visto, alcançou-se o reforço dos procedimentos aptos ao prévio e integral esclarecimento de cada requerente de visto, em caso de não concretização do tempo desejado para estadia, procedendo-se à audição, em prazo expedito, do interessado, para que, com conhecimento das consequências legalmente estabelecidas, possa optar pelo tipo de visto mais adequado ao seu caso⁽¹⁵⁸⁾.

Teve-se também intervenção positiva na situação de determinado cidadão estrangeiro que pretendia beneficiar da dispensa de visto para concessão de autorização de residência, prevista na Lei para quem, tendo visto caducar o direito de residência, não se ausentou do território português. Estava em causa saída de curta duração, pelo tempo imprescindível à renovação do passaporte, diligência comprovadamente não oferecida pelo Estado da nacionalidade na sua representação em Lisboa. Alcançou-se sublinhar que a ausência confirmada apenas visava garantir requisito indispensável ao fim pretendido, qual seja o da posse de documento de viagem válido⁽¹⁵⁹⁾.

Educação

O número de queixas sobre Educação registou novo aumento, em termos proporcionais similar ao registado no ano anterior, em cerca de 5%. Repartindo estas queixas, há a assinalar a manutenção do número quanto à Educação Pré-Escolar e ao Ensino Secundário, e a descida das queixas, uma vez mais, quanto ao Ensino Superior. Em sentido

(157) Cf. *Relatório à Assembleia da República 2012*, p. 132.

(158) Procedimento Q-713/14.

(159) Procedimento Q-486/14. Cf. *Tomadas de Posição 2014*, p. 239.

contrário, registou-se um aumento nas queixas respeitantes a alunos do Ensino Básico, com maior intensidade nos 2.º e 3.º Ciclos.

O aumento verificado no Ensino Básico, em especial nos seus ciclos finais, é em boa parte atribuível a três problemáticas distintas. Assim, com menor expressão do que em anos anteriores, ocorreram dificuldades no processo de matrícula. Estabelecendo-se com maior clareza regras para este efeito, no Despacho n.º 5048-B/2013, de 12 de abril, tal não foi suficiente para que a aplicação das mesmas não sofresse variação de critério em alguns agrupamentos (e mesmo em termos regionais), designadamente na contraposição dos conceitos de estabelecimento e de agrupamento, para efeitos das prioridades 3.ª e 7.ª do artigo 10.º daquele diploma.

Em segundo lugar, assinala-se o início atribulado do ano letivo de 2014-2015, com colocação tardia de número elevado de docentes. Na perspetiva aqui em causa, a atuação correspondente às queixas recebidas perfilou-se como assente no conhecimento da realidade vivida e das respostas alternativas que, para minimização do dano verificado, tinham sido adotadas.

Por fim, há a assinalar um grande aumento de queixas respeitantes à inserção escolar de crianças com necessidades educativas especiais, particularmente notada na aplicação de regra, constante do despacho atrás citado, sobre a dimensão de turmas que as incluam. A súmula das diligências encetadas em cada caso concreto está contida em texto dirigido ao Secretário de Estado do Ensino Básico e Secundário⁽¹⁶⁰⁾.

Faça-se ainda referência a uma situação apresentada ao Provedor de Justiça sobre alegada discriminação praticada em certa escola do 1.º ciclo, constituindo-se uma turma exclusivamente formada por alunos de etnia cigana. Da averiguação feita e seus resultados, se dá nota no anexo, ao presente relatório, das tomadas de posição. Com brevidade, assinala-se não se ter comprovado intenção discriminatória, antes se concluindo pela deficiente comunicação entre escola e famílias, propiciando a incompreensão das medidas tomadas e não conquistando o empenhamento necessário⁽¹⁶¹⁾.

Em relação ao Ensino Superior, reitera-se a informação, já anteriormente avançada, sobre o acatamento, por enquanto parcial, da Recomendação n.º 9/B/2013,⁽¹⁶²⁾ dirigida ao Secretário de Estado do Ensino Superior, para modificação do Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino Superior. Foi, assim, pelo Despacho n.º 627/2014, de 14 de janeiro, modificada a norma deste Regulamento que recusava a concessão de bolsa ao estudante cujo agregado familiar contasse com algum elemento sem a situação regularizada junto da Segurança Social, restringindo essa solução às dívidas pessoais do candidato.

(160) Procedimento Q-6132/14. Cf. *Tomadas de Posição 2014*, p. 232.

(161) Procedimento Q-6172/14. Cf. *Tomadas de Posição 2014*, p. 247.

(162) Cf. *Relatório à Assembleia da República 2013. Anexo: Tomadas de Posição*, p. 192.

Manteve-se elevado o número de queixas respeitantes à cobrança de propinas relativas a anos letivos já passados. Em diversas situações, atento o limiar da prescrição, teve-se ocasião de chamar a atenção de diversas instituições para a bondade de ser mais rapidamente interpelado qualquer devedor.

Em cenário de cada vez maior premência estatutária para obtenção do grau de doutor, não se modificou a situação dos docentes do ensino superior obrigados à aquisição do mesmo, em termos que possibilitassem a isenção de propinas ainda prevista no n.º 4, do artigo 4.º, do Decreto-Lei n.º 216/92, de 13 de outubro.

Com natureza transversal, foi assinalada a inexistência da regulamentação exigida pelo n.º 2, do artigo 9.º-A, do Decreto-Lei n.º 372/90, de 27 de novembro, na redação dada pela Lei n.º 29/2006, de 4 de julho, para efetivo cumprimento do dever estabelecido para as associações de pais de prestação de informação respeitante aos apoios que recebem, designadamente por parte do Estado. Alertou-se o Secretário de Estado do Ensino Básico e Secundário para a existência de omissão já completando oito anos, na expectativa do seu célere suprimento⁽¹⁶³⁾.

Em 2014, para além de realização de reuniões em outros casos, efetuaram-se visitas a quatro estabelecimentos de ensino, sendo três escolas EB 2,3 e uma escola secundária.

Saúde

A tendência de crescimento do número de situações expostas sobre a garantia do direito à saúde manteve-se em 2014, evidenciando-se as questões de índole financeira, as relacionadas com a figura da taxa moderadora, os procedimentos de índole administrativa - levados a cabo nas unidades de saúde - e a prestação de cuidados, em particular nos estabelecimentos hospitalares.

É ainda de notar o crescimento do número de queixas respeitantes ao funcionamento dos subsistemas públicos de saúde, quer em sede de inscrição, quer de comparticipação, diminuindo-se o peso relativo da ADSE, por comparação com o de outros subsistemas, abrangendo as forças policiais e as militares. O aumento da comparticipação solicitada a cada beneficiário tem sido motivo frequentemente expresso para uma maior exigência, no que quadra às comparticipações que se consideram devidas. No que tange à inscrição, para além de situações tópicas respeitantes a familiares, importa indicar a disparidade de soluções vigentes, por um lado na ADSE, por outro nos subsistemas das forças militares e de segurança, quanto à voluntariedade de inscrição.

Mantém-se quantitativamente idêntica a colocação de questões respeitantes ao acesso a medicamentos, com particular acuidade em certas terapêuticas em oncologia e hepatologia.

(163) Procedimento Q-4361/14.

Como anteriormente relatado, a intervenção do Provedor de Justiça, em concreto como em termos gerais, é essencialmente pautada pela defesa da transparência e da igualdade de acesso, pelos utentes do Serviço Nacional de Saúde (SNS), à terapêutica que for medicamente aconselhada e possível. A defesa desta orientação tem pautado os diversos contactos estabelecidos com o Ministro da Saúde, por comunicação escrita, mas também nos encontros presenciais que foram promovidos, em iniciativa de franca colaboração.

Essas mesmas iniciativas têm abarcado a modificação do regime de isenção das taxas moderadoras, em discussão surgida da Recomendação n.º 11/B/2012.⁽¹⁶⁴⁾ A publicação do Decreto-Lei n.º 117/2014, de 5 de agosto, foi um passo mais para aperfeiçoamento do referido regime, continuando as diligências do Provedor de Justiça a este respeito, focadas essencialmente na questão da relevância da composição de cada agregado familiar, defendendo as famílias monoparentais, e na melhor delimitação do rendimento relevante. A casuística evidenciada pelas queixas recebidas tem igualmente posto a descoberto outras fragilidades do sistema, que em pronta e informal colaboração com a Administração Central do Sistema de Saúde, IP (ACSS), se tem tentado superar.

Persistindo a preocupação com os prazos de realização de meios complementares de diagnóstico e terapêutica, teve-se ocasião de diligenciar, em concreto no que se refere a colonoscopia, em determinada Unidade Local de Saúde, como se narra mais detalhadamente em anexo ao presente Relatório⁽¹⁶⁵⁾.

De igual modo, no mesmo local se encontrará referência a intervenção, em outra Unidade Local de Saúde, centrada esta na articulação dos respetivos serviços com os visitantes, em especial com quem assuma de modo mais relevante o acompanhamento de utente internado⁽¹⁶⁶⁾.

Tomando a igualdade sempre por padrão e no quadro do Programa Nacional para a Diabetes, designadamente na distribuição de Dispositivos de Perfusão Subcutânea de Insulina, defendeu-se, com sucesso, a equiparação da situação dos doentes candidatos ao equipamento com a dos doentes somente candidatos ao fornecimento de consumíveis, evitando o postergamento definitivo da situação destes últimos⁽¹⁶⁷⁾.

Registando-se regularmente queixa contra a não disponibilização de médico de família, tem-se insistido particularmente com as unidades de cuidados de saúde primários no estabelecimento de alternativas, com procedimentos adequados, em especial para grupos de maior sensibilidade, com destaque para grávidas e crianças nos primeiros anos de vida.

O estabelecimento da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados, para além de queixas pela demora na obtenção de vaga, tem propiciado diversas situações de

(164) Cf. *Relatório à Assembleia da República 2012*, p. 121.

(165) Procedimento Q-2055/14. Cf. *Tomadas de Posição 2014*, p. 241.

(166) Procedimento Q-1820/14. Cf. *Tomadas de Posição 2014*, p. 236.

(167) Procedimento Q-2742/13.

desacordo quanto à oferta em concreto disponibilizada. Não podendo, tecnicamente, dirimir-se cada caso de conflito, foi sugerido à ACSS a adoção de medidas de salvaguarda dos direitos dos potenciais utentes, por via de um mecanismo de prevenção de erros e que permitisse, em sede de recurso, atender a fundadas razões de discordância perante decisões desfavoráveis das Equipas coordenadoras locais. Não tendo sido acatada esta sugestão, a apreciação da matéria mantém-se em aberto⁽¹⁶⁸⁾.

Diminuíram as queixas no que respeita ao exercício de funções de fiscalização ou regulação. Todavia, importa assinalar a intervenção que se teve junto da Entidade Reguladora da Saúde, para o reforço da informação prestada a quem à mesma se dirige. Do mesmo modo, não tendo sido concluído o processo de reforma dos estatutos das associações profissionais, no quadro traçado pela Lei n.º 2/2013, as situações conhecidas, no que respeita ao exercício do poder disciplinar, mantêm a preocupação antes sentida.

Em 2014, foram visitados, especificamente no âmbito de funcionamento da Urgência Metropolitana de Lisboa, os serviços de urgência do Hospital de Santa Maria e do Hospital de São José. Visitou-se ainda um centro de saúde.

Assuntos penitenciários

O número de queixas recebidas a propósito do sistema penitenciário e do seu funcionamento aumentou 13% face a 2013, com uma distribuição temática muito aproximada. Tal como no ano transato, cerca de metade das queixas respeita a pretensões de transferência de estabelecimento, de acesso a cuidados de saúde ou das condições em que se decide ou é executada medida de segurança ou disciplinar.

No que respeita a transferência de estabelecimento, é explicitada a vontade de aproximação ao meio familiar ou de maior facilidade antevista na obtenção de colocação laboral. Sendo conhecida, e já relatada em anteriores relatórios, a situação específica dos reclusos açorianos, parece não se ter conseguido, até ao final de 2014, o aproveitamento cabal das potencialidades do novo Estabelecimento Prisional de Angra do Heroísmo.

A entrada em funcionamento de novo sistema de realização de chamadas telefónicas, aplicando como limite a garantia enunciada pela legislação penitenciária, motivou a apresentação de um número significativo de queixas, algumas versando questões particulares de certo estabelecimento, solucionadas ou esclarecidas diretamente, mas outras levantando problemas de índole mais genérica.

A aplicação da nova legislação penitenciária tem suscitado dificuldades diversas, sendo de assinalar o desequilíbrio, sentido e expresso nas queixas apresentadas, entre o grau de concretização das normas que impõem deveres e das que estabelecem direitos. Como exemplo

(168) Procedimento Q-2256/14.

destas últimas, é recorrente a invocação da inexistência, em termos gerais, de condições de aplicabilidade do regime de visitas íntimas.

De entre as primeiras, teve-se ocasião de formular reparo ao Estabelecimento Prisional de Paços de Ferreira, a propósito de limitação imposta, sem base legal, ao número de pessoas inscritas como visitantes potenciais de determinada pessoa. De igual modo e no mesmo Estabelecimento, criticou-se a cobrança de uma taxa pela emissão de novo cartão de visitante, isto quando a única causa para tal era a mudança de qualidade do visitante (por exemplo, de amigo para cônjuge)⁽¹⁶⁹⁾.

O ano em curso revelou, de forma mais marcada, a inconveniência de orientação assumida há vários anos pela Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, submetendo a visionamento prévio dos serviços centrais os esclarecimentos prestados por escrito, pelos estabelecimentos, ao Provedor de Justiça. Para além do atraso adicionalmente criado, que se tem vindo a agravar, este sistema centralizador cria dificuldades desnecessárias e injustificadas no cumprimento do dever de colaboração para com o Provedor de Justiça, que decorre da Constituição. Em 2014, verificou-se mesmo uma situação em que, por invocadas mas insubsistentes razões de segurança, se remeteu qualquer resposta para eventual inquirição dos serviços centrais, motivando, de imediato, deslocação ao estabelecimento em causa.

Foram, durante o ano de 2014, realizadas 16 visitas a 6 estabelecimentos prisionais (Alcoentre, Linhó, Lisboa, Monsanto, Paços de Ferreira e Vale de Judeus), em um dos casos durante dois dias. Muito em particular neste domínio e face a anos anteriores, convém enquadrar as visitas realizadas pelo Provedor de Justiça, enquanto tal, das que realizou enquanto Mecanismo Nacional de Prevenção, mencionadas em anexo próprio.

Outros assuntos

De entre as demais questões versadas nesta unidade temática, cabe assinalar o acatamento, pelo Ministro da Administração Interna, da Recomendação n.º 7/B/2013,⁽¹⁷⁰⁾ a propósito do modo de aplicação de cláusula de arredondamento dos valores fixados para as taxas devidas ao Fundo de Fiscalização de Explosivos e Armamento (Portaria n.º 1307/2010, de 23 de dezembro), isto por via da publicação da Portaria n.º 51/2014, de 28 de fevereiro, passando o arredondamento a ser feito à centésima.

Não viu o ano em apreço melhorada a perspetiva quanto à clarificação do modo de acesso a dados de saúde, permanecendo a dualidade legislativa e de entendimento das duas entidades administrativas independentes cuja intervenção é convocada pela lei.⁽¹⁷¹⁾ Muito pelo contrário e embora sem a dimensão legislativa ali existente, verificou-se o alar-

(169) Procedimento Q-8473/13. Cf. *Tomadas de Posição 2014*, p. 234.

(170) Cf. *Relatório à Assembleia da República 2013. Anexo: Tomadas de Posição*, p. 190.

(171) Cf. *Relatório à Assembleia da República 2013*, p. 100.

gamento daquela dualidade ao domínio dos dados detidos pelo sistema educativo público, em termos que mais impõem intervenção clarificadora.

No quadro da Ordem dos Nutricionistas, junto da mesma mas também do Ministério da Saúde, enquanto impulsionador do processo de adequação do Estatuto daquela entidade ao regime da Lei n.º 2/2013, teve-se ocasião de intervir, sublinhando a igualdade de todos os membros desta associação pública, não sendo admissível qualquer distinção, designadamente em função da denominação da habilitação de base ou de outro critério não previsto por lei⁽¹⁷²⁾.

Alegando-se obstar certo serviço de Polícia Municipal à distribuição de propaganda de cariz religioso, aplicando regulamento aplicável à atividade publicitária, dirigiu-se chamada de atenção à respetiva câmara municipal⁽¹⁷³⁾.

Por fim, no quadro mais amplo do direito de acesso a documentos administrativos, mas igualmente no da específica garantia de acesso à informação, assegurou-se prestação de esclarecimento dirigido à Parque Escolar, EPE, por jornalista no exercício da sua profissão⁽¹⁷⁴⁾.

1.2.7. Regiões Autónomas

O Regulamento Interno deste órgão do Estado determina que podem ser designados assessores para a «instrução dos procedimentos respeitantes às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, sem prejuízo da competência material das unidades temáticas» (*vide* n.º 5, do artigo 5.º, do Despacho n.º 10974/2014, de 28 de agosto, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, da mesma data). Em consequência, nas Extensões das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira são tratados os procedimento em que a entidade visada se situa no respetivo território regional, independentemente da matéria sobre que versam os mesmos.

1.2.7.1. Extensão da Região Autónoma dos Açores

Em 2014, foram instruídos pelo assessor designado 93 novos procedimentos respeitantes à Região Autónoma dos Açores. A estes somaram-se outros 46 transitados de anos anteriores, num total de 139 procedimentos instruídos.

Dos 91 procedimentos fechados em 2014, 45 foram abertos no próprio ano. O quadro seguinte expressa de forma sintética a movimentação anual:

(172) Processo Q-1943/12.

(173) Procedimento Q-7522/14. Cf. *Tomadas de Posição 2014*, p. 242.

(174) Procedimento Q-3359/14.

Quadro 18

Movimentação anual de procedimentos - Extensão da Região Autónoma dos Açores

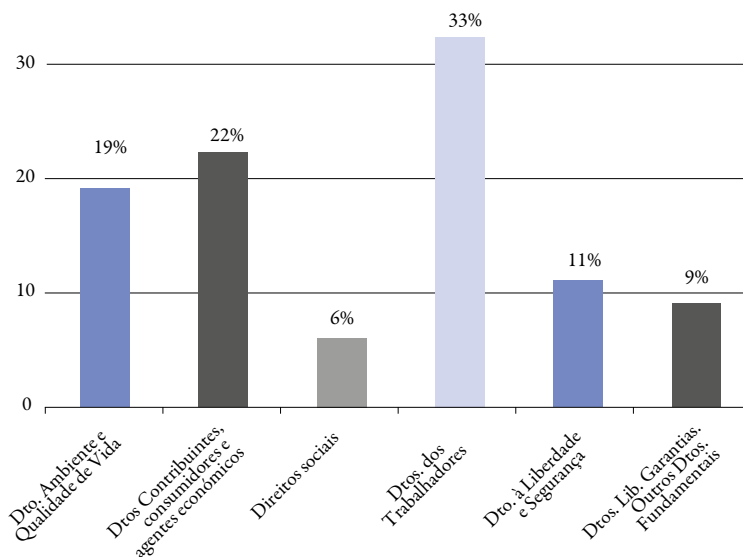
| | |
|--------------------------------|----|
| Instruídos em 2014 | |
| No seguimento de queixa | 93 |
| Transitados de anos anteriores | 46 |
| Fechados em 2014 | |
| Do ano | 45 |
| De anos anteriores | 46 |
| Transitados para 2015 | |
| De 2014 | 47 |
| De anos anteriores | 10 |

Dos 91 procedimentos fechados em 2014:

- 17 (18,68%) foram resolvidos na sequência da intervenção do Provedor de Justiça;
- 51 (56,04%) foram fechados por falta de fundamento, improcedência ou inutilidade da queixa;
- 14 (15,38%) correspondem a procedimentos em que o Provedor de Justiça dirigiu chamada de atenção à entidade visada, em face das deficiências ou insuficiências da respetiva atuação;
- Cinco (5,49%) conduziram ao encaminhamento dos queixosos para outras entidades especialmente competentes, nos termos previstos no artigo 32.º do Estatuto do Provedor de Justiça;
- Houve ainda quatro casos (4,39%) de desistência de queixa.

Nas reclamações apresentadas em 2014, volta a assinalar-se — na distribuição temática das que provieram dos Açores — o predomínio das que se relacionam com os direitos dos trabalhadores, que atingem sensivelmente um terço do valor total, incidentes sobretudo na área do emprego público (questões relativas a concursos e retribuições). Seguem-se as impetrações relativas aos direitos dos contribuintes, dos consumidores e dos agentes económicos (com 22%), com proeminência para questões de fiscalidade e critérios de atribuição de fundos europeus e nacionais. As queixas a propósito de matérias ambientais, de ordenamento do território e de urbanismo também ocupam lugar de destaque, alinhando-se aqui a denúncia de obras tidas por ilegais ou objeto de favorecimento; assinalam-se ainda queixas relativas a ruído, num total de 18%. Nas questões suscitadas por preocupações quanto ao direito à justiça e à segurança (11%) destacaram-se os pedidos de intervenção face a atrasos processuais. Queixas atinentes tanto a direitos fundamentais nas áreas da educação e da saúde, mas também dos direitos dos reclusos, quanto a direitos sociais, foram as que menos intervenções originaram no ano em análise:

Distribuição de procedimentos por assunto 2014
Extensão da Região Autónoma dos Açores



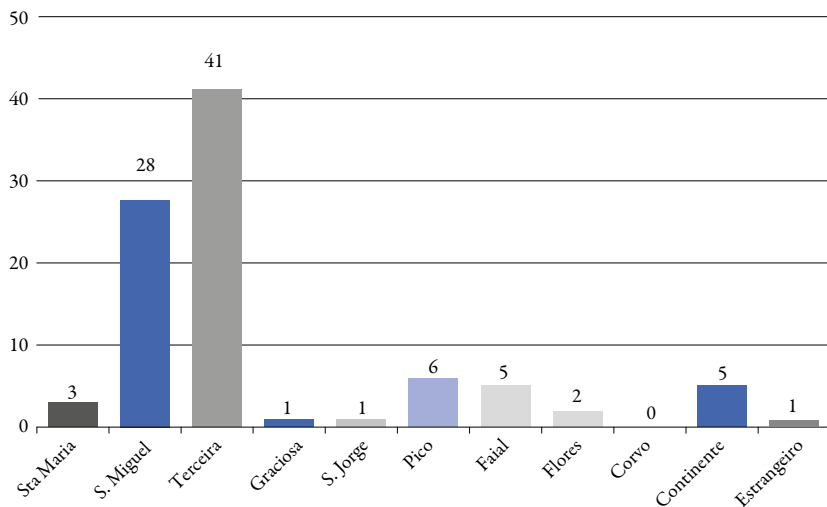
Além de 13 queixas coletivas, coincidiram as quantidades relativas a queixas apresentadas por pessoas dos géneros masculino e feminino: 40 cada. As reclamações por via eletrónica (52) representam já mais de metade do total das queixas (56%); a remessa por correio alcança 29% do total de entradas, subsistindo ainda um número apreciável de queixas presenciais (11).

Cabe aqui uma vez mais sublinhar que a receção e encaminhamento destes utentes têm beneficiado da inestimável colaboração dos serviços do Representante da República para a Região Autónoma dos Açores. No ano de 2014, o Provedor de Justiça visitou a Região Autónoma dos Açores, tendo na oportunidade mantido contato com reclamantes. Além desta, houve mais três deslocações à referida Região Autónoma para contato do assessor com os queixosos.

As queixas provieram de todas as ilhas, com exceção do Corvo. Graciosa e São Jorge contribuíram para o total com uma queixa cada. Com origem no Pico, houve seis queixas; do Faial vieram cinco, de Santa Maria foram recebidos três requerimentos, das Flores dois. Destacam-se no conjunto a Terceira, com 44, e São Miguel com 28 queixas. Houve ainda seis instâncias ao Provedor de Justiça com origem fora do arquipélago.

Gráfico XXIX

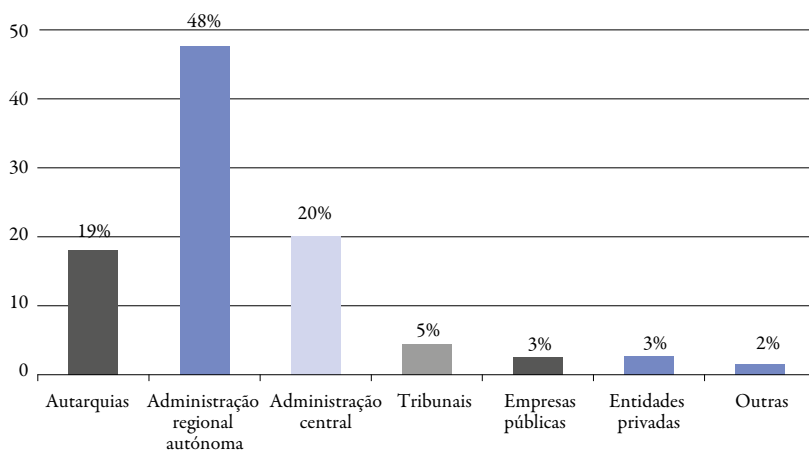
Origem geográfica das queixas 2014 – Extensão da Região Autónoma dos Açores



No ano de 2014, das queixas para intervenção do Provedor de Justiça, 48% visaram a atuação da administração regional autónoma; já aquelas que discordavam da atuação da administração central preencheram 20% do total; as decisões de autarquias locais ocuparam 19% do mesmo universo. Além destas entidades, tribunais, empresas públicas e entidades privadas motivaram também os cidadãos a dirigirem-se a este órgão do Estado.

Gráfico XXX

Entidades visadas 2014 – Extensão da Região Autónoma dos Açores



As queixas apresentadas em 2014 a propósito do direito ao ambiente e à qualidade de vida foram dirigidas a questões de ambiente (incluindo ruído), de ordenamento do território e de urbanismo. Destaca-se aqui a atuação da Câmara Municipal de Angra do Heroísmo que, perante pedido de informação do Provedor de Justiça, relativamente ao funcionamento ilegal de uma exploração pecuária, para suínos (que decorria desde 2012), deu conta do estado do procedimento camarário e das diligências encetadas para reposição da legalidade; posteriormente, a câmara municipal confirmou o acatamento da decisão e a desativação das instalações contestadas.

Foram reclamadas perante o Provedor de Justiça situações relativas à fiscalidade, mas também foram contestados procedimentos de fiscalização e controlo de incentivos financeiros concedidos por entidades públicas.

Destaca-se um caso em que era reclamado atraso na devolução do remanescente de verba paga aquando da aquisição de um bem imóvel, atendendo à anulação entretanto verificada do negócio subjacente. Após a intervenção deste órgão do Estado, sem delongas, a Administração Fiscal autorizou a devolução do valor correspondente ao preço da venda, bem como das despesas incorridas com a aquisição, acrescidos de juros de mora.

Em sede de direitos sociais, algumas reclamações referiam-se à discordância quanto aos montantes de apoios concedidos ou à imposição de devolução dos mesmos, porque indevidamente percecionados.

Nas queixas relativas ao emprego público, as solicitações foram uma vez mais originadas por questões no âmbito da tramitação do recrutamento, mas também relativas ao estatuto remuneratório dos trabalhadores.

As queixas quanto a atraso judicial deram origem a cinco procedimentos, no período em apreço.

Na área da saúde, remete-se para as tomadas de posição incluídas no anexo respetivo do presente Relatório⁽¹⁷⁵⁾, destacando-se a questão das listas de espera para cirurgia⁽¹⁷⁶⁾ e uma intervenção relativa ao direito de acompanhamento de doentes⁽¹⁷⁷⁾. As queixas apresentadas por reclusos incluíram questões decorrentes da entrada em funcionamento do novo Estabelecimento Prisional de Angra do Heroísmo.

(175) Cf. *Tomadas de Posição 2014*, pp. 251, 252, e 257.

(176) Procedimento Q-2664/14. Cf. *Tomadas de Posição 2014*, p. 257.

(177) Procedimento Q-1758/14. Cf. *Tomadas de Posição 2014*, p. 251.

1.2.7.2. Extensão da Região Autónoma da Madeira

Na atividade da Extensão da Região Autónoma da Madeira no ano de 2014 assinala-se, desde logo, a visita do Provedor de Justiça⁽¹⁷⁸⁾, não só para apresentação de cumprimentos institucionais, mas igualmente para realização de audiências pessoais com queixosos do arquipélago. Aproveitou-se a ocasião, também, para efetivar contacto com o Presidente da Câmara Municipal do Funchal, no sentido de definir procedimentos e articulação conjunta, em sede instrutória.

No ano 2014 foram instruídos pela Extensão da Região Autónoma da Madeira 134 novos procedimentos, 3 destes resultando de redistribuições promovidas por outras unidades temáticas da assessoria. Ao quantitativo aqui elencado acresceram 56 transitados de anos anteriores, originando assim um volume total de 190 processos instruídos no mesmo período.

No mesmo período consideraram-se findos 131 procedimentos (em 60% das situações foi possível fechar as queixas apresentadas no próprio ano), sendo que em cerca de 40% dos casos se resolveu satisfatoriamente a queixa aduzida, após intervenção do Provedor de Justiça.

O quadro infra sumaria o número de procedimentos instruídos e arquivados em 2013, bem como o quantitativo transitado para 2014:

Quadro 19

Movimentação anual de procedimentos Extensão da Região Autónoma da Madeira

| | |
|-------------------------------------|-----|
| Instruídos em 2014 | |
| No seguimento de queixas novas | 134 |
| Transitados de anos anteriores | 56 |
| Fechados em 2014 | |
| Queixas apresentadas nesse ano | 82 |
| Queixas relativas a anos anteriores | 49 |
| Transitados para 2015 | |
| De 2014 | 50 |
| De anos anteriores | 7 |

(178) No mês de novembro de 2014, o Provedor de Justiça realizou nova visita à Região Autónoma da Madeira, desta feita, em representação do Mecanismo Nacional de Prevenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Degradantes.

Dos 131 procedimentos fechados:

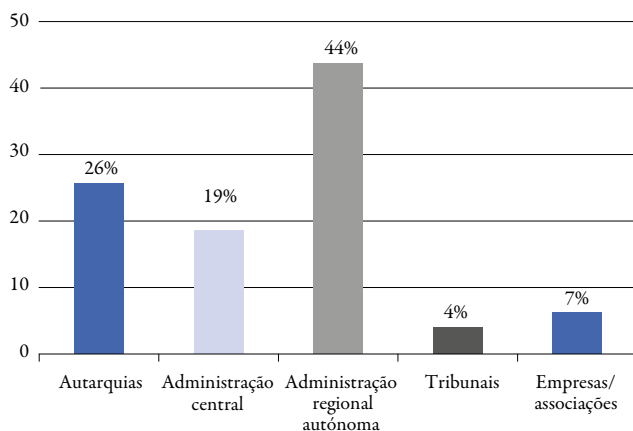
- i)* 51 foram resolvidos na sequência de intervenção do Provedor de Justiça;
- ii)* 4 correspondem a procedimentos em que o Provedor de Justiça dirigiu chamada de atenção à entidade visada, em face das deficiências ou insuficiências da respetiva atuação;
- iii)* 2 conduziram ao encaminhamento dos queixosos para outras entidades especialmente competentes;
- iv)* 17 casos de desistência expressa ou tácita de queixa;
- v)* 57 foram arquivados por considerar-se improcedente a pretensão, no seguimento do respetivo estudo, ou se julgar impossibilitada ou inútil a adoção de diligência instrutória superveniente.

Em 2014 acentuou-se a tendência, já identificada no ano transato, no que respeita ao reforço da Administração Regional Autónoma (44%) enquanto principal interlocutor nas queixas dirigidas ao Provedor de Justiça, em detrimento do papel assumido pela Administração Regional Autárquica (26%). Neste âmbito, o concelho do Funchal consolidou a predominância, recolhendo uma maioria de 57% no conjunto de queixas recebidas, seguido a larga distância do concelho de Machico (8%). No que toca ao Governo Regional da Madeira, foi desta feita a Direção Regional dos Assuntos Fiscais, com uma percentualidade de 20%, a assumir maior preponderância.

Acentuou-se também a menor incidência de casos em que foram visados os órgãos jurisdicionais, os quais representaram apenas 4% do total de situações.

Gráfico XXXI

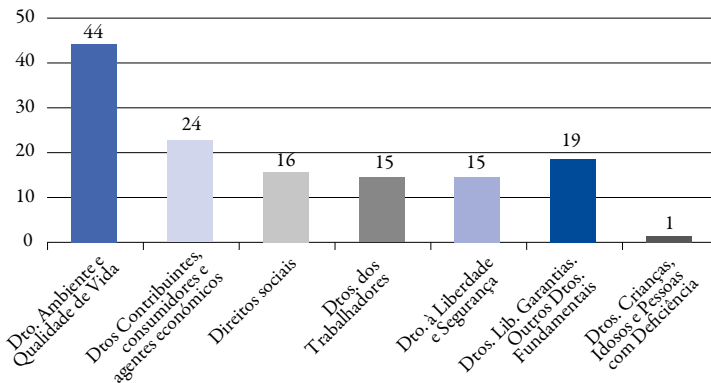
Entidades visadas 2014
Extensão da Região Autónoma da Madeira



No contexto global das queixas trazidas à apreciação do Provedor de Justiça, através da Extensão da Região Autónoma da Madeira, manteve-se a tradicional predominância das matérias incidentes sobre ambiente e qualidade de vida (32%)⁽¹⁷⁹⁾. Tal como havia sucedido em 2012, e em contraponto com o ano transato, o domínio relativo aos direitos dos agentes económicos, dos contribuintes e dos consumidores (18%) recuperou o segundo lugar da distribuição de procedimentos por assunto, destacando-se ainda o grupo de matérias incidentes sobre a tutela de direitos, liberdades e garantias⁽¹⁸⁰⁾ relativamente ao ano transato (14%).

Gráfico XXXII

Distribuição de procedimentos por assunto 2014
Extensão da Região Autónoma da Madeira



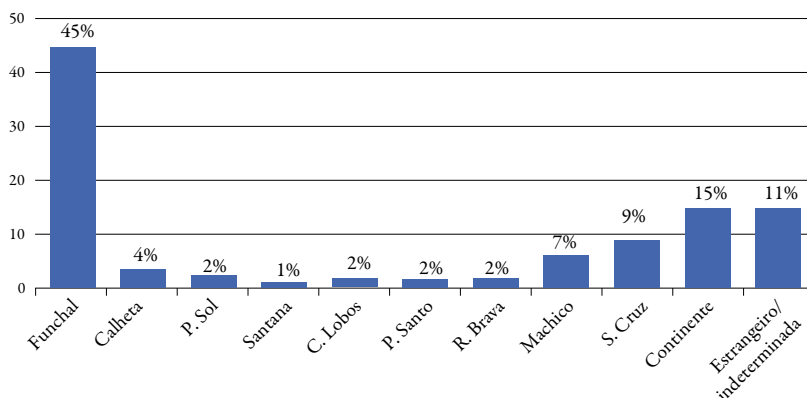
No plano da distribuição de queixas quanto à origem geográfica manteve-se o domínio do concelho do Funchal (45%)⁽¹⁸¹⁾, a considerável distância das localidades de Santa Cruz (9%) e Machico e (7%), respetivamente. Será de fazer referência ainda para as queixas provenientes do Continente (15%).

(179) Envolvendo também a temática urbanística e do ordenamento do território, em que os principais interlocutores são as autarquias. As solicitações dos cidadãos incidem, sobretudo, em questões que se prendem com a legalidade de obras erigidas por particulares (licenciamentos, desrespeito das normas relativas a distanciamentos, cumprimento dos parâmetros urbanísticos definidos no respetivo Plano Diretor Municipal).

(180) Prevalendo as questões relacionadas com assuntos penitenciários, educação, ensino e saúde.

(181) Em termos relativos, a população residente no município do Funchal representa 41,80% da população total. Cf. http://estatistica.gov-madeira.pt/DRE_SRPC/EmFoco/Populacao_Sociedade/Demografia/Censos/Emfoco.htm

Origem geográfica das queixas 2014 – Extensão da Região Autónoma da Madeira



No que respeita ao género, atenuou-se, relativamente a 2013, o predomínio de queixas formalizadas por pessoas do género masculino (54%), com maior equilíbrio do setor feminino, o qual tituló cerca de 35% das interpelações. Em 11% dos casos, os queixosos que se dirigiram ao Provedor de Justiça eram pessoas coletivas.

Mantêm-se igualmente consistentes, desde 2011 (ano em que se procedeu à reestruturação dos serviços da Provedoria de Justiça na Região Autónoma da Madeira), as duas modalidades principais de apresentação de queixas: a utilização da *internet*, com 66% do total registado, e a formalização escrita, com 30%.

Na sequência de deslocações à Região Autónoma da Madeira realizadas pelo assessor no ano transato, foram recebidos presencialmente 41 queixosos, ao que acresceu a realização de 9 diligências externas com representantes dos organismos interlocutores.

À semelhança dos últimos anos, manteve-se a boa colaboração dos organismos interpellados, pertencentes à Administração Regional Autónoma e à Administração Autárquica, os quais continuaram a responder com regular prontidão às solicitações a si dirigidas, contribuindo assim para a agilização dos mecanismos processuais aplicados.

No decurso do ano transato foram concluídas as diligências instrutórias relativas a procedimento de iniciativa própria⁽¹⁸²⁾, organizado para acompanhar a adoção de mecanismos de supressão de um contexto de ilegalidade ambiental identificado no concelho de São Vicente. Na sequência dos contactos promovidos junto da autarquia, veio a ser determinada a sanção dos transgressores, bem como a reposição do terreno nas condições anteriores ao cometimento da infração.

(182) Procedimento P-0003/13.

Foi igualmente instaurado procedimento de iniciativa própria⁽¹⁸³⁾ para efetivação de inspeção de acompanhamento aos lares de crianças e jovens e centros de acolhimento temporário existentes na Região Autónoma da Madeira.

Foram inspecionados dois Lares de Acolhimento Prolongado, um Centro de Acolhimento Temporário, uma Residência de Acolhimento Temporário, uma Residência de Autonomização, e o caso específico de uma Unidade de Saúde Mental. Em todos estes locais, verificaram-se as condições físicas proporcionadas pelas instalações, os aspetos administrativos e as condições de segurança e combate a incêndios oferecidas, sendo por último consultados os processos dos menores com medida de promoção aplicada.

Verificou-se que o acompanhamento do quotidiano vivido nas diversas instituições, pelas entidades que determinam a aplicação de medida de acolhimento institucional, se processa de forma mais estreita e abrangente, por comparação com o ano de 2010, possibilitando uma tutela mais efetiva das crianças e jovens em situação de perigo na Região. Constatou-se igualmente uma progressiva tendência para a desinstitucionalização, e a adoção de princípios facilitadores do retorno dos menores ao respetivo contexto familiar de origem, ou, quando tal não se afigure viável, à integração em famílias de acolhimento.

As conclusões extraídas do relatório elaborado indicaram que, na área da saúde⁽¹⁸⁴⁾, em alguns casos não está atribuído médico de família – mas apenas médico de recurso – às crianças e jovens institucionalizados. Concretamente, o Provedor de Justiça manifestou preocupação pela situação do Estabelecimento *Vila Mar*, no qual, do universo de 47 acolhidos, apenas em um caso se identificou a afetação de médico de família.

Em matéria de educação, concluiu que não se encontrava definido Plano de combate ao absentismo e insucesso escolar, como sugerido pelo Provedor de Justiça em 2010.

Paralelamente, ainda não foram adotadas medidas destinadas à elaboração, efetivação e conclusão de Planos de Emergência contra incêndios, Planos de Evacuação e instalação de meios de alerta e alarme, destacando-se a urgência de instalação de mecanismos preventivos no Centro de Acolhimento Temporário *O Aconchego*, atendendo à sua localização e relativo isolamento.

Realçou-se a importância de ser repensado o modelo de articulação existente entre o Instituto da Segurança Social da Madeira e o Centro de Reabilitação da Sagrada Família, unidade de saúde mental destinada a acolher crianças e jovens com deficiência, mormente quando o processo de institucionalização implicar a aplicação de uma medida de promoção e proteção a uma criança ou jovem ali institucionalizado.

Por último, o Provedor de Justiça entendeu voltar a interpelar a Ministra da Justiça, reiterando a necessidade de revisão do regime jurídico insito no artigo 62.º-A da Lei n.º 147/99, de 1 de setembro (Lei de Promoção e Proteção).

(183) Procedimento P-0008/14.

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

No tocante às intervenções que importa destacar, realça-se a tomada de posição do Provedor de Justiça junto da Presidência do Governo Regional da Madeira e da Secretaria de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações⁽¹⁸⁵⁾ em sede de emissão de cartões tacógrafo na Região Autónoma da Madeira.

O referido documento consubstancia um aparelho de controlo instalado e utilizado nos veículos afetos ao transporte rodoviário de passageiros ou de mercadorias, matriculados em Portugal a partir do dia 1 de maio de 2006. Muito embora subsistisse um regime de isenção para as viaturas que circulam na Região Autónoma da Madeira, está em causa a obtenção de tacógrafo para efeitos de candidatura ao desempenho de funções em território estrangeiro, designadamente no espaço da União Europeia.

Até aqui, e nestes casos, qualquer cidadão residente nas regiões autónomas vinha sendo obrigado a deslocar-se ao continente a fim de satisfazer a respetiva pretensão, em manifesta desigualdade com os restantes cidadãos nacionais, para situações de idêntico cariz.

Considerando a existência de uma restrição injustificada ao direito fundamental à livre circulação de trabalhadores, o Provedor de Justiça realizou diligências instrutórias junto da Presidência do Governo Regional, bem como da Secretaria de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações, sugerindo a revisão do Despacho n.º 13449/2006, de 27 de junho, da extinta Direção-Geral dos Transportes Terrestres e Fluviais, para se passar a consagrar a possibilidade de serem apresentados os pedidos de emissão de cartões por cidadãos residentes nas Regiões Autónomas, por meio da definição dos procedimentos administrativos a aplicar em tais situações. Foi igualmente sugerida a articulação entre os serviços centrais e regionais, a fim de serem estudados os necessários mecanismos tendentes a ultrapassar os constrangimentos técnicos diagnosticados.

Assim, na sequência de comunicação datada de 30 de dezembro de 2014, a Presidência do Governo transmitiu a informação de que o projeto tendente à concretização do processo de emissão de cartões tacógrafo na Região se encontra já na respetiva fase técnica e operacional, com a instalação dos meios técnicos destinados a concretizar o processo de emissão de cartões tacográficos em território regional.

Em situação diversa, foi suscitada junto da Secretaria Regional dos Assuntos Sociais⁽¹⁸⁶⁾ a problemática concernente ao regime de dotações de enfermagem até então instituído para a Unidade de Internamento de Longa Duração do Hospital João de Almada, concelho do Funchal.

No âmbito da queixa, aduzia-se que a qualidade da prestação dos cuidados de saúde se encontraria em causa, uma vez que, nos turnos da tarde, cada enfermeiro ficaria responsável por cerca de 30 doentes, enquanto no período noturno, tal quantitativo se elevaria para 50. Referia-se, ainda, que o cumprimento do princípio de responsabilização destes

(185) Procedimento Q-7362/13. Cf. *Tomadas de Posição 2014*, p. 262.

(186) Procedimento Q-7352/13. Cf. *Tomadas de Posição 2014*, p. 267.

profissionais não estaria acautelado, em face da manutenção de um contexto de trabalho com riscos para o respetivo desempenho.

Em sede instrutória, e em plano complementar à sugestão formulada para a concretização, em território regional, do *Guia de Recomendações para o Cálculo da Dotação de Enfermeiros no Serviço Nacional de Saúde*, elaborado no ano de 2011 por Grupo de Trabalho do Ministério da Saúde⁽¹⁸⁷⁾, o Provedor de Justiça dirigiu chamada de atenção, reiterando a necessidade de ser aplicado à Região o regime ínsito na Circular Normativa n.º 1/2006, de 12 de janeiro, da Secretaria-Geral do Ministério da Saúde.

Com efeito, a Circular Normativa n.º 1/2006 veio propor regras de gestão do pessoal de enfermagem em matéria de cuidados hospitalares, estabelecendo um referencial sistemático de adequação dos recursos humanos à tipologia de necessidades de internamento encontradas, em consonância com um princípio geral de qualidade da prestação de cuidados de saúde aos doentes.

Não estava em causa uma aplicação *tout court* da disciplina contida na referida circular, mas, antes, a respetiva adaptação à realidade da Região Autónoma da Madeira, uma vez que a afetação de pessoal de enfermagem nas unidades de cuidados continuados da Região Autónoma da Madeira deveria implicar uma tipificação normativa do conceito de dotação segura do rácio de enfermeiro por paciente, concretizada com o auxílio dos parâmetros orientadores emanados do *Guia de Recomendações para o Cálculo da Dotação de Enfermeiros no SNS*.

Por último, cabe referir a intervenção do Provedor de Justiça na sequência de queixa contestando o procedimento adotado por Unidade de Saúde relativo à exclusão da inscrição de utente (bem como de sua mãe) para atribuição de médico de família⁽¹⁸⁸⁾. Nos termos da reclamação, a decisão contestada radicaria na circunstância de terem sido aventadas práticas inadequadas por parte de alguns profissionais em funções na sobredita Unidade de Saúde. Contudo, a deliberação tomada não havia sido formalmente notificada à queixosa.

Após realização da instrução, concluiu-se que o ato administrativo da decisão de exclusão da Lista de Médico de Família da queixosa preteriu o dever de respeito pelo princípio do contraditório, consagrado nos artigos 8.º, 59.º e 100.º do CPA.

Muito embora reconhecendo a ocorrência de constrangimentos suscetíveis de violarem o princípio da confiança na relação médico-doente, o Provedor de Justiça entendeu, ainda assim, chamar a atenção da entidade visada, reforçando o imperativo da observância dos procedimentos legais em processos de idêntica natureza, dando conhecimento ao utente dos respetivos fundamentos concretos.

(187) O referido documento encontra-se disponível em www.acss.min-saude.pt.

(188) Procedimento Q-5919/14. Cf. *Tomadas de Posição 2014*, p. 263.

Os requisitos a que devem obedecer estes processos encontram-se plasmados no Código⁽¹⁸⁹⁾, sendo que a formação e preparação da decisão deverá envolver a recolha de todos os elementos que possam contribuir para uma resolução adequada, mediante a audição dos intervenientes (e do utente) e das diligências tidas por necessárias.

Por sua vez, a decisão do diretor deverá apresentar-se fundamentada, em consonância com o disposto nos artigos 124.º e 125.º do mesmo diploma, deferindo ou indeferindo a pretensão, mediante a apresentação das razões determinantes da decisão e o processo lógico e jurídico a ela conducentes, nomeadamente, apresentando a análise crítica do circunstancialismo verificado e a valoração dos motivos.

A notificação da decisão deverá seguir os trâmites elencados pelos artigos 66.º a 70.º do ainda do CPA, e dirigir-se ao utente e ao médico requerente para que possam, querendo e não se conformando com o decidido, interpor recurso hierárquico e, cumulativa ou alternativamente, recurso judicial.

As orientações supramencionadas foram objeto de diversos normativos oportunamente emitidos pelo Ministério da Saúde⁽¹⁹⁰⁾, aí se referindo igualmente, que a invocação de quebra da necessária relação de confiança recíproca entre utente e médico deve obrigar a que seja tentada uma conciliação baseada no esclarecimento.

No essencial, o artigo 100.º do CPA pressupõe o reconhecimento do direito de os interessados se pronunciarem sobre o objeto do procedimento antes da decisão final, assegurando que a Administração não tome nenhuma decisão sem ter dado ao interessado oportunidade de se pronunciar sobre as questões que importam a essa mesma decisão.

Neste sentido, a violação do referido artigo 100.º reconduz-se a um vício de forma, por preterição de uma formalidade essencial, estando essa formalidade instituída para assegurar as garantias de defesa da interessada, por forma a salvaguardar a justeza e correção do ato final do procedimento.

Nos moldes supramencionados, a postergação do princípio do contraditório é, pois, subsumível ao regime de anulabilidade ínsito no artigo 135.º, sendo que o ato anulável poderá ser revogado nos termos previstos pelos artigos 141.º e 142.º, todos do CPA.

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

O Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência do Provedor de Justiça, comumente referido somente pela sigla N-CID, é uma estrutura simultaneamente

(189) Cf., no mesmo sentido, o *Relatório da Inspeção-Geral das Atividades em Saúde* n.º 11/2007, pp. 18- 19, in [http:// www.igas.min-saude.pt](http://www.igas.min-saude.pt).

(190) Cf., a título de exemplo, os ofícios-circulares da ARS Norte, n.º 42617 e n.º 32934, respetivamente de 19 de agosto de 2008 e de 19 de junho de 2008, e a circular normativa n.º 2/2010, de 30 de março, da mesma entidade.

especializada e multidisciplinar, que agrega profissionais de áreas do saber para além do Direito (a atuação quotidiana é assegurada por duas técnicas superiores juristas e uma outra licenciada em psicologia), procurando aprofundar formas pró-ativas de atuação, dando resposta pronta a solicitações concretas, mas apostando também na promoção e na divulgação.

O N-CID dispõe de três serviços telefónicos gratuitos — as Linhas da Criança, do Cidadão Idoso e do Cidadão com Deficiência —, que permitem que o Provedor de Justiça faça um atendimento personalizado dos interessados e um tratamento especializado e tão célere quanto possível dos casos que lhe são expostos telefonicamente. A informalidade e a brevidade que caracterizam esta forma de atuação não impedem, naturalmente, a eventual ligação às unidades temáticas da assessoria, sempre que a resolução dos problemas não se compadeça com a agilidade dos contactos e careça de maior formalismo pelo telefone.

Aliás, algumas intervenções formais do Provedor de Justiça resultaram mesmo de propostas de abertura de procedimentos do N-CID: três em resultado de chamadas recebidas na Linha do Idoso, uma na Linha da Criança e outro na Linha do Cidadão com Deficiência.

É de facto muito relevante a vertente de *awareness raising*, aqui não tanto num prisma de prevenção primária, mas de divulgação da existência de serviços socialmente úteis dirigidos a grupos especialmente vulneráveis, cuja desproteção está também relacionada com a dificuldade de acesso aos meios de reação às injustiças e às ilegalidades cometidas pelos poderes públicos, por ação ou por omissão.

De facto, as crianças, os idosos e as pessoas com deficiência constituem grupos vulneráveis de peticionantes, desde logo porquanto o próprio exercício do direito de queixa está, de alguma forma, desprotegido, atendendo à própria natureza dos problemas que são objeto das interpelações. Não obstante, o desamparo surge, *prima facie*, das dificuldades inerentes ao reconhecimento pleno dos seus direitos à realização pessoal, à segurança e à dignidade.

Para além das solicitações que chegam ao Provedor de Justiça através das linhas telefónicas, é possível identificar processos formais que foram instruídos nas unidades temáticas da assessoria nos quais foram suscitados problemas próprios daqueles grupos.

Quadro 20

Total de procedimentos abertos em 2014 – assuntos CID

| Total de procedimentos abertos em 2014 | | |
|--|--------|-------------------------|
| 8526 | | |
| Crianças | Idosos | Pessoas com deficiência |
| 224 | 107 | 160 |

De seguida, elenca-se os principais domínios em que incidiram as queixas recebidas pelo Provedor de Justiça sobre matérias relativas àqueles grupos especialmente vulneráveis.

a) Nas matérias envolvendo crianças e jovens, destacam-se as 134 queixas sobre educação, envolvendo diversos graus de ensino: 12 na educação pré-escolar; 44 no 1.º ciclo; 53 nos 2.º e 3.º ciclos e, finalmente, 25 no ensino secundário.

Por outro lado, mesmo excetuando as solicitações telefónicas, o Provedor de Justiça foi chamado a intervir em 47 situações que envolviam crianças e jovens em situação de risco. Em regra, as queixas tiveram por objeto questões de incumprimentos de acordos sobre responsabilidades parentais, mas também incidiram em matéria de atribuição de prestações alimentares através do Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores, quando a pessoa judicialmente obrigada a prestar alimentos não satisfez as quantias em dívida nem foi possível obter a execução da prestação alimentar.

b) Relativamente a assuntos específicos do interesse dos cidadãos idosos, a maioria das queixas versaram sobre questões de reforma e de atribuição de pensões por velhice.

c) Em relação às matérias correlacionadas com a deficiência é possível fazer referência a 11 queixas sobre urbanismo (sobre matéria tão díspar como a recusa ou limitação de acesso ao meio edificado, a limitação de acesso a locais públicos, o estacionamento e a circulação automóvel), a 31 queixas sobre fiscalidade (benefícios fiscais e âmbito de aplicação subjetiva de diversos impostos), a 32 queixas sobre assuntos educativos (condições de avaliação, instalações escolares não preparadas, acesso e ação social no ensino superior, transporte escolar, necessidades educativas especiais e ausência de apoios escolares), 12 queixas sobre saúde e 11 sobre emprego público.

Para além do atendimento telefónico e da intervenção em procedimentos formais, o N-CID tem ainda incumbências regulares com repercussões externas. Por um lado, assegura, por designação do Provedor de Justiça, a sua representação na Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco (CNPCPCR); por outro lado, intervém no âmbito da concretização do Protocolo celebrado entre este órgão do Estado e o Ministério de Educação e Ciência, consubstanciada na realização de ações de educação, formação e sensibilização para os Direitos Humanos⁽¹⁹¹⁾; e, finalmente, organiza e dinamiza a celebração, em cada dia 1 de junho, do Dia da Criança, em regra nas instalações do Provedor de Justiça.

No ano de 2014, destaca-se igualmente a realização de reunião de trabalho com organismos não governamentais (ONG) que atuam nas áreas de intervenção do N-CID, designadamente o Instituto de Apoio à Criança (IAC), a Cruz Vermelha Portuguesa e a Associação Sol (no âmbito dos direitos das crianças), a Associação de Amigos da Grande Idade, Inovação e Desenvolvimento e a União das Misericórdias Portuguesas (no domínio dos

(191) A circunstância de a tomada de posse do Provedor de Justiça ter ocorrido em meados do ano levou a que, em 2014, não se tivessem realizado deslocações a estabelecimentos de ensino. Contudo, foi depois retomada a planificação regular, com ações referidas ao ano letivo 2014-2015.

direitos dos idosos), a Associação de Cegos e Amblíopes de Portugal (ACAPO), a Associação Portuguesa de Surdos e a Confederação Nacional dos Organismos de Deficiência (CNOD) (no domínio dos direitos dos cidadãos com deficiência) e a Associação de Mulheres contra a Violência (no domínio dos direitos das mulheres).

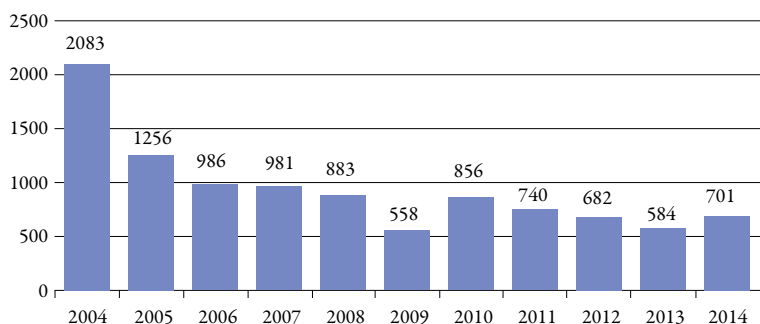
Linha da Criança

Foram 701 as chamadas recebidas na Linha da Criança durante o ano de 2014, o que constitui um aumento de perto dos 20% relativamente ao ano anterior.

A discrepância de solicitações comparativamente à Linha do Idoso (que recebeu mais 2400 chamadas no mesmo período) encontrará explicação, certamente em inúmeros fatores. Mas não deixará de ter que ver com o funcionamento de diversos outros serviços telefónicos dirigidos à mesma população e com a disseminação nacional das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, enquanto instituições de base local. Ainda assim, destaque-se que diariamente são recebidas e efetuadas, em média, 3 chamadas relacionadas com os direitos das crianças e dos jovens.

Gráfico XXXIV

Evolução anual – Linha da Criança



Quadro 21

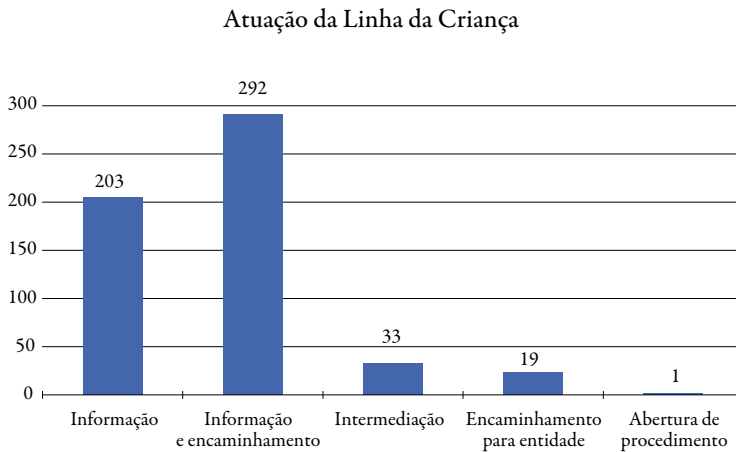
Chamadas telefónicas – Linha da Criança

| Recebidas | Efetuadas | |
|-----------|-----------|------------|
| | Queixosos | Entidades* |
| 701 | 153 | 34 |

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

Como igualmente tem sido regra, as principais intervenções da Linha foram a prestação de informações e o encaminhamento dos queixosos, tendo-se registado, quanto a este último tipo, cerca de meia centena de casos de intermediação entre aqueles e os serviços.

Gráfico XXXV



O principal motivo de contacto através da Linha da Criança foi o exercício das responsabilidades parentais, que representou perto de um terço do total das chamadas. Neste domínio, destacaram-se os problemas atinentes aos incumprimentos — tanto do regime de visitas e férias, como do pagamento dos montantes definidos a título de pensão de alimentos —, e aos conflitos parentais associados, incluindo-se a problemática da alienação parental. Para além da usual conflitualidade social que esta matéria suscita — e das constantes tentativas de envolvimento das instituições e dos serviços públicos que, de alguma forma, podem auxiliar as partes nas suas disputas —, pode aventar-se que é provável que esta circunstância igualmente estará relacionada, de alguma forma, com a crise social e económica.

Foram os maus-tratos, a negligência e o abandono que se apresentaram como o segundo grupo de questões mais vezes suscitadas, tendo originado um total de 133 chamadas, o que representa um aumento de 66% relativamente ao ano anterior. É igualmente de salientar o acréscimo (para o dobro) de interpelações sobre exposição a violência doméstica (19). A todas estas questões acresceram ainda 13 chamadas sobre o tema específico do *bullying* e 6 relativas a abusos sexuais.

Houve ainda um número muito significativo (71) de chamadas sobre educação e problemas escolares, tendo-se registado também aqui uma subida acentuada, igualmente na ordem dos 100%, em comparação com o ano transato.

Do mesmo modo, foram recebidas inúmeras solicitações sobre a atuação de Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (16 chamadas), a atuação dos serviços da Segurança Social (28 chamadas), e de outras entidades com competência em matéria de infância e juventude (31), para além de 11 chamadas sobre atrasos judiciais.

Outras questões foram abordadas nas restantes chamadas recebidas ao longo de 2014, mas de forma mais fragmentada em termos de números, tudo como se pode verificar da análise do quadro *infra*.

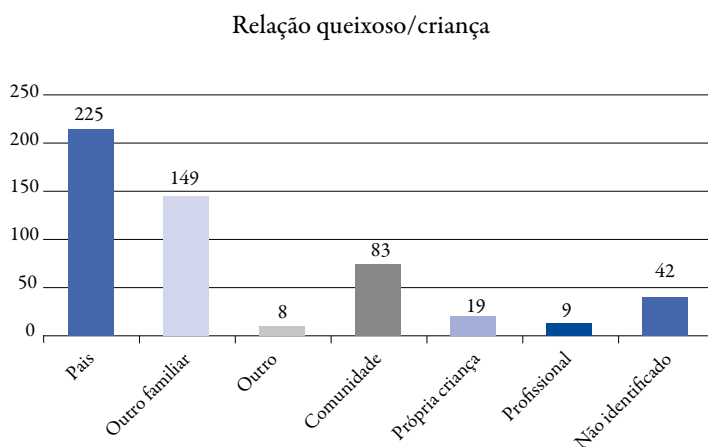
Quadro 22

Principais questões colocadas – Linha da Criança

| | |
|--|------------|
| Exercício de responsabilidades parentais | 173 |
| Educação e problemas escolares | 71 |
| Negligência | 45 |
| Atuação de outras entidades com competência em matéria de infância e juventude | 31 |
| Maus-tratos (físicos e psíquicos) | 31 |
| Atuação da segurança social | 28 |
| Exposição a violência doméstica | 19 |
| Exposição a comportamentos desviantes | 17 |
| Cuidados de saúde | 17 |
| Atuação da Comissão de Proteção de Crianças e Jovens | 16 |
| <i>Bullying</i> | 13 |
| Comportamento de risco (consumos, mendicidade, entre outros) | 12 |
| Conflitos familiares | 10 |
| Carências económicas e familiares | 9 |
| Abandono | 8 |
| Visitas das crianças aos avós | 8 |
| Abuso sexual | 6 |
| Informação sobre Provedor de Justiça/Linha da Criança | 6 |
| Acompanhamento psicológico | 8 |
| Comportamento de risco (consumos, mendicidade, entre outros) | 6 |
| Medidas de proteção | 3 |
| Respostas sociais e equipamentos | 2 |
| Registo | 2 |
| Atrasos judiciais | 2 |
| Total | 543 |

Como habitualmente, não foi significativo o número de solicitações feitas diretamente pelas crianças e pelos jovens (apenas em 19 situações). Na verdade, em regra, foram os pais quem assegurou os contactos (em 225 situações), sendo igualmente relevante o número de vezes (109) em que outros familiares efetuaram chamadas. Verificou-se, igualmente, um significativo aumento de chamadas provenientes da comunidade e dos vizinhos (83), quase duplicando o número face ao ano anterior, o que pode ter resultado do cumprimento do dever de denúncia de situações de crianças em risco.

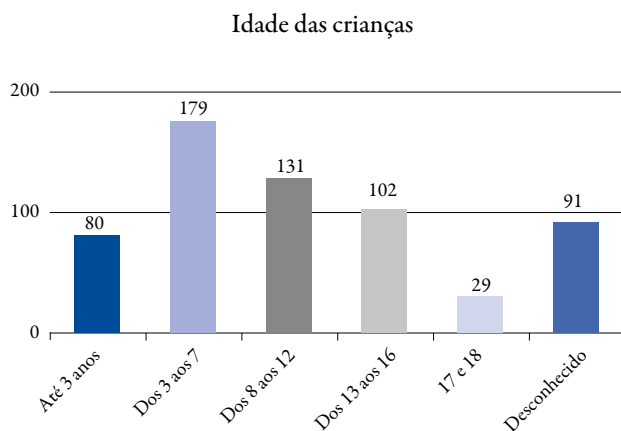
Gráfico XXXVI



No tocante ao género ocorreu uma ligeira predominância do feminino (269) relativamente ao masculino (249), tomando como universo apenas as 518 crianças que foram identificadas.

No que respeita à faixa etária dos interessados, como resulta do gráfico *infra* notou-se um aumento para próximo do dobro - comparativamente com o ano anterior - de solicitações relativas ao grupo com idades inferiores aos 3 anos (80 chamadas). Mas foram os grupos com idades compreendidas entre os 3 e os 12 anos que, individual (179 e 131 chamadas respetivamente) ou conjuntamente (300 chamadas), predominaram ainda que o grupo das crianças entre os 13 e os 16 anos tenha, também, suscitado um grande número de interpelações (102).

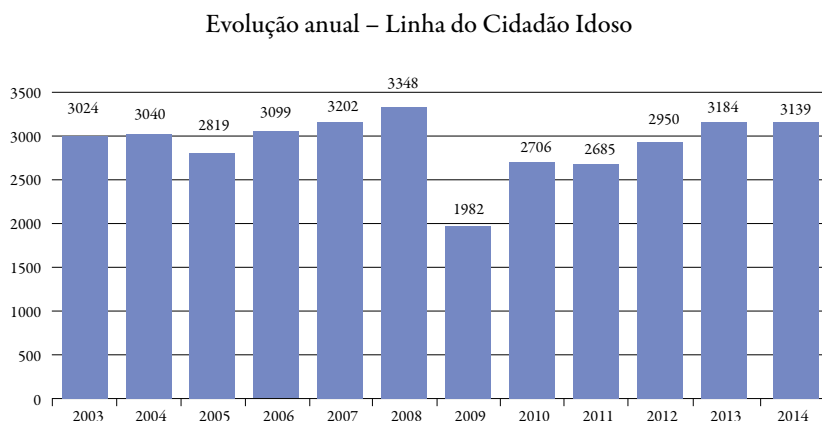
Gráfico XXXVII



Linha do Cidadão Idoso

Nos últimos anos, a Linha do Cidadão Idoso recebeu sempre, e em média, mais de 2800 chamadas por ano. Desde há dois anos, o número de solicitações ultrapassou mesmo os três milhares e, em 2014, registaram-se 3139 chamadas.

Gráfico XXXVIII



Registe-se igualmente que, em média, foram recebidas e efetuadas 17 chamadas diárias.

Quadro 23

Chamadas telefónicas – Linha do Cidadão Idoso

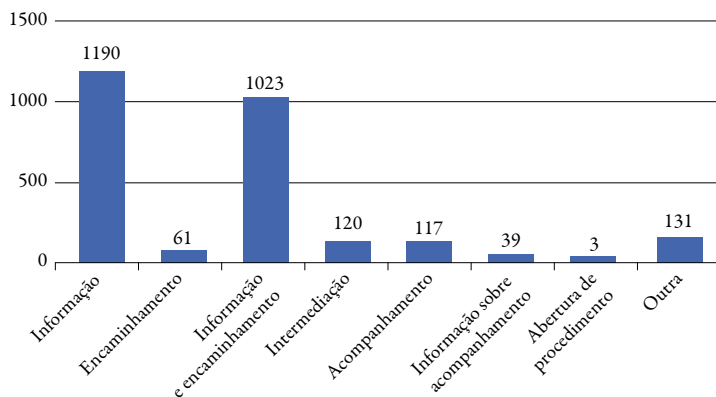
| Recebidas | Efetuadas | |
|-----------|-----------|------------|
| 3139 | Queixosos | Entidades* |
| | 879 | 193 |

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

As principais intervenções deste serviço telefónico consistiram na prestação de informações (1190 casos) e no encaminhamento (61), perfazendo estes dois tipos o total de 1023 situações. Ainda assim, em 237 situações, foi necessário efetuar diligências instrutórias junto das entidades visadas e, em três 3 situações, o contacto telefónico originou a abertura de processo para tratamento formal nas áreas especializadas da assessoria.

Gráfico XXXIX

Atuação da Linha do Cidadão Idoso



Procurando caracterizar as preocupações manifestadas pelos nossos idosos, indicam-se no quadro *infra* as principais questões abordadas em chamadas recebidas durante 2014.

Quadro 24

Principais questões colocadas – Linha do Cidadão Idoso

| | |
|---|-------------|
| Saúde (<i>v.g.</i> , RNCCI, taxas moderadoras, saúde em geral, transporte de doentes, ajudas técnicas) | 387 |
| Maus-tratos | 209 |
| Estrutura residencial para idosos/acolhimento familiar pessoas idosas | 196 |
| Ação social | 187 |
| Direitos especiais | 181 |
| Pensões | 174 |
| Apoio domiciliário | 162 |
| Serviços públicos | 151 |
| Negligência de cuidados | 138 |
| Abuso material e financeiro | 135 |
| Serviços de apoio (<i>v.g.</i> , centros de dia, teleassistência) | 113 |
| Complementos de dependência e solidário para idosos e outros subsídios relativos a idosos | 106 |
| Conflitos familiares | 106 |
| Contactos úteis | 96 |
| Habitação | 92 |
| Isolamento | 60 |
| Outros direitos fundamentais | 60 |
| Abandono | 58 |
| Carência económica | 49 |
| Informação sobre Provedor de Justiça / Linha do Idoso | 40 |
| Ruído | 40 |
| Ações de interdição e inabilitação | 30 |
| Outras questões | 498 |
| Total | 3268 |

Indiciando situações de desproteção e de especial fragilidade de muitos cidadãos idosos, é o tema da ação social, em sentido amplo, que suscitou o maior número de chamadas (696), englobando aquele a ação social (187), os serviços de apoio (113), o apoio domiciliário (162) e as estruturas residenciais para idosos (196).

Foram também recebidas inúmeras chamadas diretamente sobre problemas financeiros, designadamente sobre a atribuição de subsídios, a maior parte devido a situações de carência económica (155).

Do mesmo modo, questões de saúde motivaram ainda inúmeros pedidos (387), a maior parte relacionados com dificuldades no acesso a diversos serviços (*v.g.*, RCCI, cuidados de saúde primários, transporte de doentes, contacto com as entidades de saúde). Outros dois grandes temas tratados foram os direitos dos idosos (241) e as pensões (174).

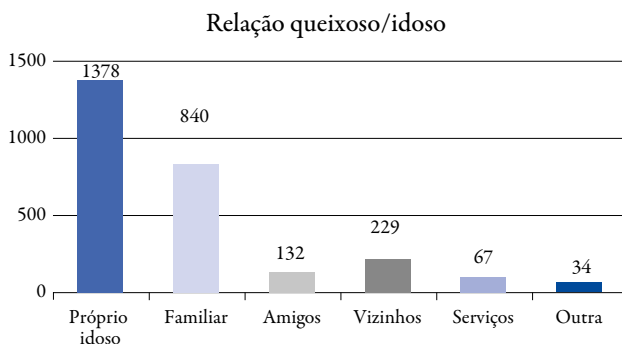
Em concreto sobre os direitos dos idosos, importa notar que, em cerca de um quarto das situações, (60 chamadas), esteve em causa a autodeterminação do cidadão idoso e a sua violação por parte dos familiares próximos ou dos responsáveis por estruturas residenciais. A questão da prevalência absoluta da decisão dos filhos, em detrimento da vontade dos mais velhos, está estreitamente relacionada com problemas de abuso material (135 chamadas) uma vez que, em muitos casos, existe um interesse financeiro por parte dos familiares que fazem suas a pensão, as contas bancárias e os bens dos pais, tios, avós ou outros familiares.

Não menos graves são os problemas testemunhados pelo Provedor de Justiça através da Linha relacionados com os maus-tratos (209 solicitações), o abandono e a negligência de cuidados (195 chamadas) e, bem assim, as dificuldades relacionadas com habitação (92), que englobam principalmente os aumentos das rendas.

Os números anuais, por um lado, e a experiência acumulada no atendimento, por outro, autorizam concluir que, em diversas situações especialmente graves, como nos casos de abuso material, de maus-tratos e de saúde mental, verifica-se grande dificuldade de intervenção das entidades com competência na matéria, sobretudo quando não há apoio por parte da família ou esta é inexistente.

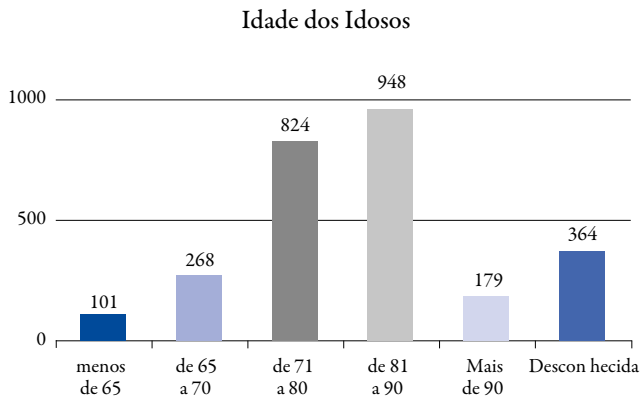
Ensaando uma caracterização da população idosa que recorre ao Provedor de Justiça, ou que pode beneficiar com a intervenção deste órgão do Estado, conclui-se que foram os próprios cidadãos idosos interessados que mais vezes recorreram à Linha do Cidadão Idoso (em 51% das situações, perfazendo 1378 chamadas). Seguindo-se, como aliás já se havia verificado em anos anteriores, os familiares (31% das vezes em número de 840 chamadas), os vizinhos (percentagem de 9%, totalizando 229 chamadas) e os amigos (5% perfazendo 132 chamadas).

Gráfico XL



Como se tem registado nos últimos anos, mantém-se a predominância do grupo etário entre os 71 e os 90 anos de idade (1772 chamadas). Por outro lado, as chamadas relacionadas com cidadãos idosos mais velhos (com mais de 81 anos) aumentaram significativamente o que, sendo demonstrativo do envelhecimento acentuado da população portuguesa, não deixa de transmitir — ao mesmo tempo — um aumento da capacidade de exercício dos direitos pelos cidadãos mais idosos, que foi exatamente um dos objetivos do Provedor de Justiça na criação da Linha do Cidadão Idoso.

Gráfico XLI



Quanto ao género, existe uma clara predominância das chamadas feitas por pessoas do género feminino (1668), praticamente o dobro das feitas pelas do género masculino (apenas 860).

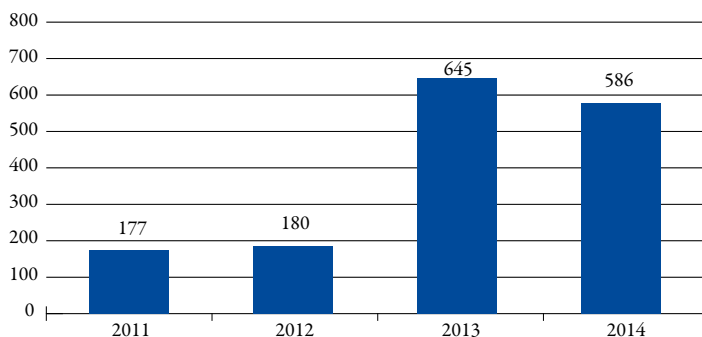
Importa ainda referir que Lisboa, Porto e Setúbal são as regiões do País que mais contactos originaram (1872), por oposição a Beja, a Portalegre e à Região Autónoma da Madeira, cujo total de chamadas não ultrapassaram as duas dezenas.

Linha do Cidadão com Deficiência

A Linha do Cidadão com Deficiência funciona formalmente deste abril de 2013, depois de um período experimental de cerca de dois anos.

Gráfico XLII

Evolução anual – Linha do Cidadão com Deficiência



Em média, o Provedor de Justiça recebe 3 chamadas diárias através da Linha do Cidadão com Deficiência, tendo sido efetuadas, no ano de 2014, 180 chamadas, tanto para queixosos como para entidades.

Quadro 25

Chamadas telefónicas – Linha do Cidadão com Deficiência

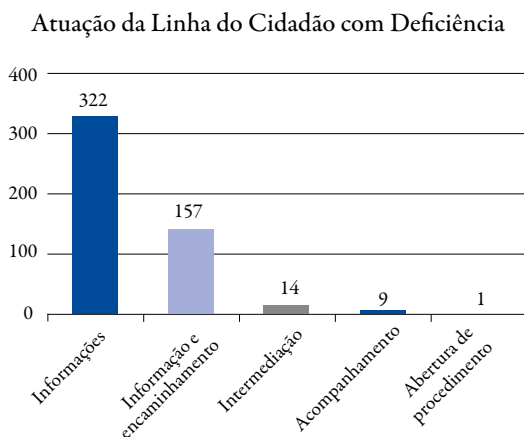
| Recebidas | Efetuadas | |
|-----------|-----------|------------|
| | Queixosos | Entidades* |
| 586 | 165 | 15 |

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

Nos contactos encetados, através da utilização da Linha, em cerca de 80% das situações – à semelhança do que sucedeu no ano transato – foram solicitadas informações e feito o encaminhamento dos queixosos.

Os principais motivos que levaram os cidadãos a contactar a Linha, foram, como resulta do gráfico *infra*, a necessidade de obtenção de informações sobre legislação e obrigações familiares (80), prestações sociais (64) e benefícios fiscais (55), também nesta matéria provavelmente existindo uma relação com a situação socioeconómica do País. A matéria da reabilitação e cuidados de saúde física e mental motivou igualmente um número relevante de interpelações (53). Assinale-se, ainda, 17 pedidos sobre questões relativas a negligência e a maus tratos e 15 sobre discriminação e violação de direitos.

Gráfico XLIII



O quadro *infra* elenca as diversas questões tratadas nas chamadas.

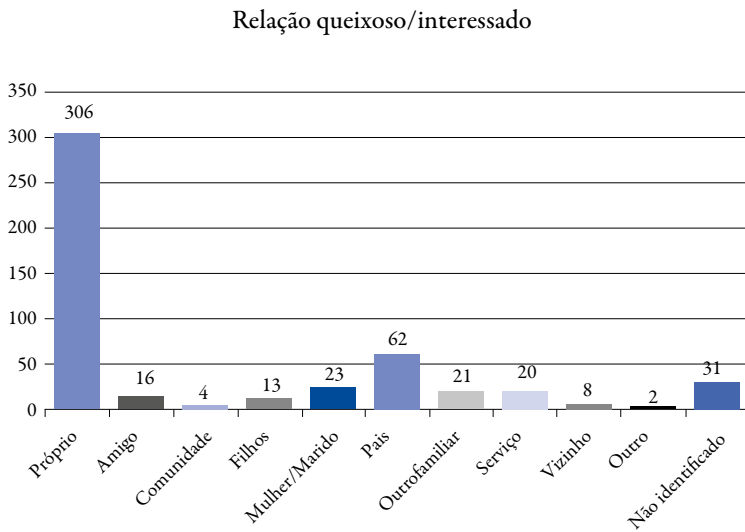
Quadro 26

Principais questões colocadas – Linha do Cidadão com Deficiência

| | |
|--|------------|
| Legislação e obrigações familiares | 80 |
| Prestações sociais (<i>v.g.</i> , pensões de invalidez, subsídio mensal vitalício, complemento por dependência) | 64 |
| Benefícios fiscais | 55 |
| Reabilitação e cuidados de saúde física e mental | 53 |
| Atribuição e verificação de grau de incapacidade | 39 |
| Produtos de apoio | 32 |
| Parqueamento automóvel | 22 |
| Mercado de trabalho | 19 |
| Acessibilidades | 18 |
| Negligência; Maus-tratos | 17 |
| Discriminação e violação de direitos | 15 |
| Centros de referência | 15 |
| Educação | 13 |
| Regimes especiais de aquisição de bens (imóveis e viaturas) | 9 |
| Atendimento prioritário | 4 |
| Estacionamento | 3 |
| Seguros | 3 |
| Outras questões | 98 |
| Total | 559 |

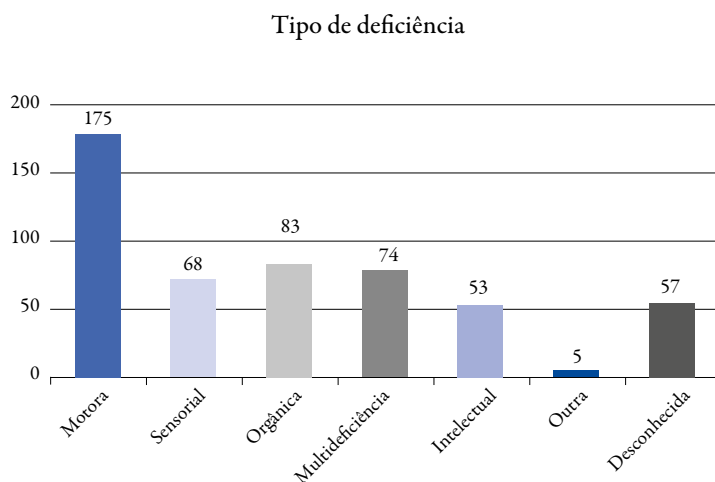
Tendo em consideração o universo de pessoas que contactou o Provedor de Justiça através da Linha – e que identificou a relação com o cidadão interessado - verificou-se que a maioria dos contactos foram efetuados pelos próprios cidadãos portadores de deficiência, seguido pelos contactos realizados por familiares mais próximos ou por amigos, sendo residuais outras situações.

Gráfico XLIV



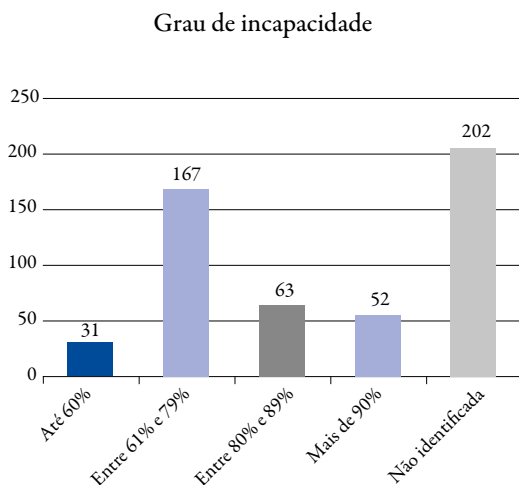
Relativamente à natureza das deficiências que motivaram o maior número de chamadas, indica-se a prevalência das motoras (175) sobre todas as outras, como resulta da análise do gráfico *infra*.

Gráfico XLV



Quanto aos graus de incapacidade que foram identificados dos interessados, nota-se uma predominância do grau «entre 61% e 70%» muito próxima do triplo face ao grau imediatamente seguinte (o grau «entre 80% e 89%»).

Gráfico XLVI



Houve um relativo equilíbrio quanto ao género, ainda que a maioria dos cidadãos deficientes que recorreram à Linha tivesse sido do género masculino (280 face aos 205 do género feminino).

Já relativamente às idades dos cidadãos deficientes interessados pode verificar-se uma grande amplitude situada entre os 3 e os 90 anos de idade.

Boas Práticas

A eficácia da intervenção do Provedor de Justiça através do N-CID depende, em grande medida, da colaboração de inúmeros serviços, públicos ou privados, do empenho dos funcionários do Estado e de muitos cidadãos. É pois elementar referir algumas boas práticas, como forma de reconhecimento.

Foram de largas centenas, ao longo de 2014, os contactos frutuosoos com os serviços da Segurança Social. Pela disponibilidade e compromisso, destacam-se o centro distrital de Bragança, as unidades de fiscalização do Norte e de Lisboa e Vale do Tejo e, por fim, o serviço local de Vila Franca de Xira.

Afigura-se ser também de realçar a colaboração empenhada que foi prestada ao Provedor de Justiça pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, em particular pelas Unidades de Desenvolvimento e Intervenção de Proximidade 10 e Colinas e, de igual modo, pelos serviços de ação social das Câmaras Municipais de Resende e de Oliveira do Bairro.

Tendo em consideração uma certa ideia de proximidade com as pessoas e, portanto, dos seus problemas, não pode esquecer-se o trabalho desenvolvido pelas juntas de freguesia no apoio aos cidadãos idosos, salientando-se a colaboração prestada ao Provedor de Justiça pelas Juntas de Freguesia da Venteira (concelho da Amadora), de Paranhos (concelho do Porto) e de Cabreiras (concelho de Almeida).

Muitas vezes é também solicitada a colaboração de entidades da área da saúde, sublinhando-se a disponibilidade demonstrada pelo Serviço de Psiquiatria do Hospital de São João, no Porto, pelo Centro de Saúde de Rio Tinto, pela Unidade de Saúde Familiar da Cova da Piedade, em Almada, assim como pelo Serviço de Urgência Básica de Moimenta da Beira.

Assinala-se, por fim, a colaboração das forças de segurança, em especial da 10.^a Esquadra da Polícia de Segurança Pública de Lisboa e dos Destacamentos Territoriais da Guarda Nacional Republicana de Torres Vedras e do Fundão.





2. O Provedor de Justiça enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos

> Pormenor da fachada principal e das varandas do edifício do órgão do Estado Provedor de Justiça

2. O Provedor de Justiça enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos

2.1. Dizeres prévios

As instituições nacionais de direitos humanos, adiante designadas por INDH, são órgãos do Estado com mandato expresso, mediante comando constitucional ou legislativo, para promover e defender os direitos humanos. Não obstante se inserirem no âmbito organizativo do edifício estadual e, por essa razão, serem dotadas de poderes públicos, as INDH desenvolvem a sua atividade com autonomia e independência face à trilogia típica dos poderes estaduais – poder legislativo, poder executivo e poder judicial.

Embora os seus mandatos específicos possam variar, o papel comum a todas as INDH consiste no combate à discriminação - nas suas mais variadas formas – e na promoção e proteção, em sentido lato, dos direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais. Para o efeito, os seus estatutos que preveem, em regra, a possibilidade de tratamento de queixas que lhes sejam dirigidas pelos cidadãos, o poder de realizar visitas e inspeções a serviços ou a organismos públicos, a dinamização de ações de educação para a cultura dos direitos humanos e a formulação de recomendações, seja na dimensão da atuação administrativa do Estado, seja no domínio legislativo.

Fundadas em esta matriz, as INDH apresentam-se, deste jeito, como um verdadeiro ponto agregador da comunidade e do Estado, contribuindo, através da sua ação, para estabelecer a ponte entre as exigências concretas de proteção dos direitos dos cidadãos e as correspondentes responsabilidades do Estado nesta matéria.

A ideia da criação das INDH remonta ao final da Segunda Guerra Mundial, quando, em 1946 - dois anos antes da Declaração Universal dos Direitos do Homem -, o Conselho Económico e Social promoveu a criação de comissões locais de direitos humanos nos vários Estados-Membros da Organização das Nações Unidas.

Todavia, é só no início da década de 90 do século XX que são dados os passos decisivos para o reconhecimento e estabelecimento das INDH, no plano nacional e internacional. Sobre este particular ponto merece destaque o primeiro *workshop* internacional sobre Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, que teve lugar em Paris no ano de 1991, do qual resultou a afirmação dos intitulados *Princípios de Paris* relativos ao estatuto das instituições nacionais. Em um momento posterior, esses mesmos *Princípios*, foram acolhidos na Resolução da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, de 20 de dezembro de 1993.

Em Portugal, a criação da figura do Provedor de Justiça, enquanto órgão do Estado independente, ocorreu por via ordinária e em momento anterior à aprovação da Constituição Portuguesa de 1976, o que não impediu a sua ulterior consagração no texto fundamental. Legalmente instituído pelo Decreto-Lei n.º 212/75, de 21 de abril, e com origem

matricial no *Ombudsman* sueco, o Provedor de Justiça tem como função primordial a tarefa clássica de assegurar a justiça e a legalidade da atuação da administração pública com recurso a meios informais. No entanto, é possível entrever, desde esse momento constitutivo, uma dimensão chave que diferencia o Provedor de Justiça da construção clássica do *Ombudsman*. E esse *quid* consubstancia, sem sombra de dúvida, o acrescentar de uma dimensão transversal do exercício das atribuições do Provedor de Justiça dirigida à finalidade principal de garantia das liberdades fundamentais.

O recorte normativo das funções do órgão do Estado Provedor de Justiça, inscrito na Constituição e no seu Estatuto, permite-nos, sem margem para qualquer dúvida, afirmar que a sua criação na ordem jurídica portuguesa foi inovadora e distintiva ao considerá-lo um *Ombudsman* de Direitos Humanos. O Provedor de Justiça português é, pois, uma INDH acreditada no seio da Organização das Nações Unidas, com o estatuto «A» - plenamente conforme.

No particular caso português, o Provedor de Justiça, com legitimidade democrática resultante da eleição parlamentar, apenas permanece vinculado à Constituição e à defesa dos valores fundamentais, sendo que, esta íntima ligação ao edifício axiológico da sociedade portuguesa espelha bem, e de modo inequívoco, que se trata de um órgão que representa uma garantia dos direitos fundamentais.

A garantia da independência do Provedor de Justiça - também como exigência da sua qualidade enquanto INDH consagrada nos Princípios de Paris - é cimentada, desde logo, pela elaboração de contributos próprios endereçados às instâncias das organizações internacionais, no âmbito do funcionamento dos diversos mecanismos de verificação do cumprimento das obrigações internacionalmente assumidas por parte do Estado português. A isto acresce, naturalmente, o exercício efetivo do direito de audição junto, *v.g.*, do Conselho dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, assim como perante os Comités específicos ou temáticos, como sucede perante o Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, o Comité dos Direitos da Criança e o Comité para Prevenção da Tortura.

Para além do desenvolvimento da sua atividade enquanto INDH no âmbito internacional, cumpre realçar as diversas iniciativas e tomadas de posição do Provedor de Justiça no espaço nacional, como melhor se explicita neste Relatório no tocante à apresentação do trabalho concretizado pelas diversas unidades temáticas da assessoria, bem como na atividade de participação em encontros de diversa índole e de divulgação da sua atuação junto da comunidade.

2.2. *Atividades de participação e de divulgação na promoção e na proteção dos direitos humanos*

Ao longo do ano de 2014, o Provedor de Justiça, para além do desenvolvimento da atividade tradicional de tratamento das queixas que lhe foram apresentadas ou de procedimentos abertos por iniciativa própria, levou a cabo outras ações de divulgação, de promoção e de defesa dos direitos humanos.

Desse jeito, para além de todas aquelas ações que se descrevem em diversos pontos deste Relatório, importa salientar outras em que a participação ativa do Provedor de Justiça(192) teve lugar.

Assim, Destacam-se as intervenções do Provedor de Justiça nos seguintes acontecimentos:

- Em 17 de janeiro, intervenção intitulada «O Provedor de Justiça e os Direitos Humanos», proferida no âmbito do XVI Curso de Pós-graduação em Direitos Humanos, organizado pelo Centro de Direitos Humanos (*Ius Gentium Conimbrigae*), da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, em Coimbra;
- Em 21 de março, intervenção intitulada «O Provedor de Justiça, os Direitos Fundamentais e o Direito Penal Atual», proferida no âmbito do colóquio *Jornadas de Direito Penal*, organizado pela Associação Sindical dos Juizes Portugueses, pelo Sindicato dos Magistrados do Ministério Público e pelo Conselho Distrital de Faro da Ordem dos Advogados, em Vilamoura;
- Em 19 de junho, intervenção intitulada «O Provedor de Justiça e a promoção dos Direitos Humanos dos Cidadãos em uma perspetiva de presente e futuro», proferida no âmbito da Conferência Internacional *The law of the future and the future law in the era of the international and intergenerational crisis / Que direitos para o futuro e que futuro para o Direito na era da crise internacional e intergeracional*, organizada pelo Centro de Investigação de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, em Lisboa;
- Em 11 de julho, intervenção intitulada «Direitos fundamentais na prática do Provedor de Justiça», proferida no Seminário *Direitos Fundamentais na jurisprudência do STJ e na prática da Provedoria*, no âmbito da Iniciativa Tribunais e Direitos Humanos, no Centro de Estudos Judiciários, em Lisboa;
- Em 8 de outubro, intervenção intitulada «Carta a uma jovem ou a um jovem Magistrado», proferida na sessão solene de abertura do 31.º Curso de Formação de Magistrados e do 3.º Curso Normal de Formação de Magistrados para os Tribunais Administrativos e Fiscais, no Centro de Estudos Judiciários, em Lisboa;

(192) É evidente que a atividade do Provedor de Justiça se desenvolve em outros momentos que se traduzem no cumprimento de uma ética de comprometimento de circunstância, designadamente, na participação em tomadas de posse, em sessões solenes de abertura de conferências, colóquios ou encontros.

- Em 28 de outubro, intervenção intitulada «O Trabalho e a Justiça social», na sessão de abertura da *II Conferência Luso-Espanhola de Direito do Trabalho*, organizada pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, na Reitoria da Universidade Nova de Lisboa; em Lisboa;
- Em 29 de outubro, intervenção proferida na *Conferência Videovigilância*, organizada pela *Revista Segurança e Defesa*, no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, em Lisboa;
- Em 31 de outubro, intervenção intitulada «Comunicação Social e Direitos Fundamentais. Um Círculo Virtuoso?», proferida no âmbito das *Conferências da Imprensa, dedicadas às comemorações dos 20 anos da Licenciatura em Jornalismo*, organizadas pelos docentes e investigadores da Faculdade de Letras e do Centro de Estudos Interdisciplinares do Séc. XX (CEIS20), na Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, em Coimbra;
- Em 4 de novembro, intervenção intitulada «A transparência fiscal: a perspectiva do Provedor de Justiça», proferida no âmbito das *Comemorações do 10.º Aniversário do Tribunal Central Administrativo Sul*, que decorreu no Auditório da Reitoria da Universidade Nova de Lisboa, em Lisboa.

Destacam-se também as participações ou intervenções dos Provedores-Adjuntos nos seguintes acontecimentos:

- Em 31 de janeiro, participação na sessão de abertura do XIV Congresso da ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias, em Aveiro;
- Em 6 de fevereiro, participação na comemoração do «Dia Internacional de Tolerância Zero à Mutilação Genital Feminina», organizado pela Secretaria de Estado dos Assuntos Parlamentares e da Igualdade e pela Secretaria de Estado da Saúde, em Lisboa;
- Em 12 de fevereiro, participação na «Sessão de Apresentação do Programa PT07: Integração da Igualdade de Género e Promoção do Equilíbrio entre o Trabalho e a Vida Privada», organizada pela Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género;
- Em 1 de abril, participação no «II Encontro de Juristas Portugueses de Língua Portuguesa», organizado pelo Pontifício Conselho para a Família e Academia de Jurisprudentes de Língua Portuguesa, em Roma;
- Em 14 de abril, audição na Sessão Plenária do Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida, sobre a situação dos idosos vivendo em estruturas residenciais públicas e privadas, na Assembleia da República;
- Em 24 de abril, participação no 109.º *Presidium* da Euromil, organizado pela Organização Europeia das Associações de Militares, em Lisboa;
- Em 5 de maio, participação nas Comemorações do Dia da Língua Portuguesa e da Cultura, organizadas pela Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, em Lisboa;

- Em 15 de maio, participação no Colóquio «Futuro Condicionado: Profissões Vedadas aos Seropositivos», organizado pela SOL – Associação de Apoio às Crianças infetadas e afetadas pelo VIH/SIDA, em Lisboa;
- Em 27 de junho, participação na cerimónia de lançamento da medalha comemorativa dos 8 Séculos da Língua Portuguesa, organizada pela Imprensa Nacional Casa da Moeda e a Associação 8 Séculos de Língua Portuguesa
- Em 15 de setembro, participação na «Comemoração dos 35 anos do Serviço Nacional de Saúde», organizada pelo Ministério da Saúde, em Lisboa;
- Em 2 de outubro, intervenção intitulada *El TEDH – una tutela supranacional de los derechos humanos*, proferida no Congresso Internacional da Federação Iberoamericana, no México;
- De 10 a 12 de outubro, apresentação das conclusões do relatório no âmbito da Inspeção a Centros de Acolhimento e Lares de Jovens e Crianças à Presidente do Instituto da Segurança Social da Madeira, no Funchal;
- Em 18 de outubro, participação na Cerimónia de abertura do *VI Congresso dos Solicitadores*, organizado da Câmara dos Solicitadores, em Lisboa;
- Em 20 e 21 de outubro, intervenção na Conferência «Os Direitos da Criança – Prioridade, para quando?», organizada pelo IAC – Instituto de Apoio à Criança, em Lisboa;
- Em 21 de outubro, participação na Mesa Redonda: «Decisores Políticos, Instituições Públicas e Privadas versus Apoio às Famílias», no âmbito do *2.º Encontro da Abraçar a Família*, organizada pela Associação para o Reconhecimento da Família sobre Políticas para a Família e pela Associação Abraçar a Família, na Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, em Lisboa;
- Em 31 de outubro, participação no evento «O Conselho Superior da Magistratura e o Conselho Nacional de Justiça: as experiências comparadas de Portugal e Brasil na organização das magistraturas.», organizado pela Academia de Jurisprudentes da Língua Portuguesa, no Supremo Tribunal de Justiça, em Lisboa;
- Em 19 de novembro, participação no «Seminário sobre prevenção e combate a todas a forma de violência contra as mulheres e violência doméstica – Convenção de Istambul: um compromisso», no âmbito das *III Jornadas Nacionais Contra a Violência Doméstica e de Género*, organizado pela Secretaria de Estado dos Assuntos Parlamentares e da Igualdade e pela Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa;
- Em 20 de novembro, participação na Comemoração do 25.º Aniversário da Convenção sobre os Direitos das Crianças, organizada pelo Fórum sobre os Direitos das Crianças e dos Jovens, em Lisboa;
- Em 25 de novembro, participação na sessão de lançamento da campanha «Nunca é tarde» por ocasião do Dia Internacional pela Eliminação da Violência Contra as

Mulheres, organizada pela Secretaria de Estado dos Assuntos Parlamentares e da Igualdade, em Lisboa;

- Em 27 de novembro, participação na sessão solene de abertura da Conferência Internacional «A Convenção de Istambul e os Crimes Sexuais», organizada pela Associação Portuguesa de Mulheres Juristas, em Lisboa;

- Em 28 de novembro, participação na cerimónia de apresentação pública das fichas de avaliação de risco e do manual de policiamento da violência doméstica, organizada pelo Ministério da Administração Interna;

- Em 28 de novembro, participação no Colóquio comemorativo do 25.º Aniversário da Convenção sobre os Direitos da Criança, organizado pelo Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, em Lisboa;

- Em 11 de dezembro, intervenção intitulada «O papel do Provedor de Justiça em prol do reconhecimento e da defesa dos direitos da criança», proferida na 5.ª *Jornada de Criminologia* subordinada ao tema «Teorias e Práticas Criminológicas», organizada pelo Núcleo de Criminologia da Universidade Fernando Pessoa, no Porto.

Assinala-se ainda as participações ou intervenções dos Adjuntos do Gabinete, dos Coordenadores e dos Assessores das unidades temáticas nas seguintes atividades de participação, divulgação e colaboração:

- Em 16 de janeiro, participação no Programa da Rádio Renascença «Em nome da Lei», sobre a atuação do Provedor de Justiça na defesa do direito à proteção da Saúde, em Lisboa;

- Em 1 março, participação na conferência «Jurisprudência portuguesa e europeia sobre Contratação Pública», organizada pelo Centro de Estudos de Direito Público e Regulação, no auditório da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, em Coimbra;

- Em 6 de março, participação na sessão solene de abertura do *III Congresso da Ordem dos Notários*, subordinado ao tema 800 anos do Notariado Português, organizado pela Ordem dos Notários, no Centro Cultural de Belém, em Lisboa;

- Em 7 de março, participação na sessão comemorativa do Dia Internacional das Mulheres, sob o tema «Sob o Signo da Memória», lançamento da obra *Femina – Dicionário Contemporâneo*, em Lisboa;

- Em 11 de março, audição do Provedor de Justiça, no âmbito do Grupo de Trabalho Interministerial sobre a alteração do regime do Subsídio de Educação Especial e a revisão do quadro normativo regulador da Educação Especial;

- Em 12 de março, participação no seminário «Comunicação da Comissão Europeia sobre Prevenção da Radicalização e Extremismo Violento», nas instalações do SIRP - Sistema de Informações da República Portuguesa, em Lisboa;

- Em 27 de março, participação na sessão de lançamento do «Projeto Novos Desafios no Combate à Violência Sexual», em Lisboa;
- Em 10 de abril, participação na reunião do Fórum para a Supervisão Comportamental do Banco de Portugal, em Lisboa;
- Em 10 de abril, participação no debate promovido durante as *XIV Jornadas da ANDAR* (Associação Nacional dos Doentes com Artrite Reumatoide), sobre o Serviço Nacional de Saúde e a artrite reumatoide, em Lisboa;
- Em 16 de maio, intervenção no módulo: «*La place et le rôle du Provedor de Justiça (Le Défenseur des droits)*», no âmbito de uma reunião de trabalho, organizada pela AVO/SIAL (Association d'Avocats d'Entreprise en France), em Lisboa;
- Em 17 de maio, intervenção sobre a Linha do Idoso do Provedor de Justiça, no *2.º Curso Breve de Pós-Graduação em Direito do Envelhecimento*, organizado pelo Centro de Direito da Família da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, em Coimbra;
- Em 24 de maio, intervenção no Seminário «Movimento contra o Discurso de Ódio — Jovens pelos Direitos Humanos *On Line*», Fundação *Pro Dignitate*, em Lisboa;
- De 26 a 30 de maio, intervenção subordinada ao tema «Os Direitos dos Idosos e o Envelhecimento Ativo», no *II Curso de Aperfeiçoamento sobre Direitos e Técnicas de Serviço Social – Área de Idosos*, organizado pelo CNAF – Confederação Nacional das Associações de Família, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Governo da Região Autónoma Especial de Macau, em Lisboa;
- Em 27 maio, participação no seminário «Promoção e proteção de direitos humanos nos Estados-Membros da CPLP», na sede da CPLP, em Lisboa;
- Em 24 de junho, intervenção na 4.ª reunião plenária do Fórum IVA da União Europeia, enquanto perita dos serviços de mediação portugueses, em matéria de IVA;
- Em 18 de julho, intervenção no *International Workshop - National Human Rights Institutions: Establishment and Functioning*, organizado pelo Conselho da Europa e PNUD, em Minsk;
- Em 23 de setembro, participação na reunião organizada pelo Conselho da Europa (CoE), pela Agência Europeia para os Direitos Fundamentais (FRA), pela rede europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (ENNHRI) e pela rede europeia de organismos para a igualdade (Equinet), com vista ao estabelecimento de uma Plataforma sobre os Direitos dos Migrantes e Requerentes de Asilo, em Viena;
- Em 24 de setembro, participação no *Meeting* sobre asilo e migração, organizado pela FRA, em Viena;
- Em 26 setembro, participação na conferência «A Reforma do IRS», organizada pelo Instituto de Direito Económico, Financeiro e Fiscal da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, em Lisboa;

- Em 3 de outubro, intervenção em seminário sobre Alterações ao Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, em Lisboa;
- Em 17 de outubro, intervenção na mesa de abertura do seminário subordinado ao tema «Satisfação dos utilizadores de transportes públicos», organizado pela Autoridade Metropolitana de Transportes de Lisboa, em parceria com o ISCTE, em Lisboa;
- Em 21 de outubro, intervenção no 2.º Encontro sobre Políticas para a Família: Decisores Políticos, Instituições Públicas e Privadas versus Apoio às Famílias, Associação Abraçar a Família, na Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, em Lisboa;
- Em 21 de outubro, participação na conferência «Direito das Comunicações», organizada pela AICEP – Associação Internacional das Comunicações de Expressão Portuguesa, em Lisboa;
- De 3 a 4 de novembro, foi proferida conferência no XXXIV Colóquio Nacional da Associação Nacional dos Trabalhadores da Administração Municipal, subordinado ao tema «Alterações ao Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação», no Funchal;
- De 1 de novembro a 8 de dezembro, participação no curso à distância *Taller virtual de elaboración e difusión de informes temáticos de las Defensorías del Pueblo*, organizado pela Universidade de Alcalá, Espanha;
- Em 17 de novembro, intervenção no Encontro «Os Direitos da Criança no Acolhimento Institucional» promovido pela Fundação Calouste Gulbenkian, em Lisboa.

O Provedor de Justiça, mercê do seu estatuto de observador convidado, esteve também representado nas reuniões da Comissão Nacional de Direitos Humanos e, bem assim, nas reuniões mensais do Grupo de Trabalho daquela Comissão para elaboração de um conjunto de Indicadores sobre Violência contra as Mulheres. Esteve também representado nas reuniões da Comissão Nacional de Proteção das Crianças e Jovens em Risco.

No ano de 2014, prosseguiram as ações de divulgação dos direitos humanos desenvolvidas a coberto dos protocolos celebrados com diversas entidades, destacando-se a programação das iniciativas a levar a cabo, no ano letivo 2014-2015, com o Ministério da Educação e Ciência, assim como a participação em diversas iniciativas organizadas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.





3. Relações internacionais

3. Relações internacionais

O Estatuto do Provedor de Justiça determina importantes responsabilidades no domínio das relações internacionais, consequência natural e necessária da particular natureza que este órgão do Estado assume enquanto *Ombudsman* de direitos humanos.

Por outro lado, o seu reconhecimento Instituição Nacional de Direitos Humanos com o estatuto A, pelo Comité Internacional de Coordenação das Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos (ICC), resulta um conjunto alargado de obrigações de atuação essenciais à manutenção daquele estatuto.

No ano de 2014, o Provedor de Justiça colaborou com diversas instituições homólogas, bem como com outras entidades que, não obstante terem natureza diversa, compartilham, com este órgão do Estado, de mandato semelhante de defesa e de promoção dos direitos humanos. Assim, neste domínio, tiveram lugar os seguintes encontros ou iniciativas:

- Em 21 de fevereiro, recebeu o Representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos na Europa Ocidental;
- De 2 a 4 de abril de 2014, realizou-se visita de trabalho à *Defensora del Pueblo*, em Madrid;
- Em 26 de maio, recebeu o Secretário Municipal de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura de São Paulo, Brasil;
- Em 16 de junho e em 12 de dezembro, reuniões de trabalho com o Provedor de Justiça de Angola;
- Em 9 de julho, proferiu a conferência «*The Specific Role of the Ombudsman in Promoting Human Rights under International Law*», no âmbito do Montenegro Symposium on International Law & Human Rights, subordinado ao tema «*An Interdisciplinary Analysis of the Role of International Law in Promoting Human Rights*», que decorreu em Centinje, Montenegro;
- Em setembro de 2014, redigiu um artigo para o livro relativo à Comemoração do 20.º Aniversário do *Ombudsman* da República do Uzbequistão;
- Em 18 de setembro de 2014, foi celebrado um Memorando de Cooperação com o *Ombudsman* de Israel;
- Em 21 de novembro, recebeu o Provedor de Justiça de Moçambique, assim como uma assessora desta Instituição, tendo-se realizado reuniões de trabalho com vista à troca de experiência sobre as diversas dimensões da atividade deste órgão do Estado.

Ainda no domínio da colaboração institucional, o Provedor de Justiça desenvolve a sua atividade tendo em vista a efectiva promoção e defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, contribuindo, desse jeito, para que se enraíze, no seio da comunidade nacional e internacional, a cultura do respeito pelos direitos humanos de todas as pessoas.

Com esta finalidade, o Provedor de Justiça colaborou, no ano de 2014, com várias instituições e entidades mediante a elaboração de respostas a questionários ou pedidos de informações, de entre os quais, se destacam os seguintes:

- Resposta a dois questionários do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre violações do direito à água e saneamento;
- Resposta a questionário do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre boas práticas resultantes do cumprimento de obrigações internacionais em matéria ambiental;
- Colaboração no estudo *National Human Rights Reporting and Coordinating Mechanisms – Case Studies. Case Study 6 – Portugal*, promovido pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos;
- Resposta a questionário do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre o direito a habitação condigna;
- Resposta a questionário do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre mortalidade e morbilidade infantil;
- Resposta a questionário sobre a temática de migrantes e tráfico de seres humanos da Rede Temática sobre *Migrantes e Trata de Personas* da Federação Iberoamericana de *Ombudsman* (FIO);
- Elaboração de contributo do Provedor de Justiça para o XXI Relatório Temático da Federação Iberoamericana de *Ombudsman* (FIO) sobre «Direito à Água»;
- Resposta ao questionário do Instituto Nacional de Reabilitação, IP sobre Discriminação dos Cidadãos com Deficiência;
- Participação no fórum de discussão da Rede Europeia de Provedores de Justiça, elaborando diversos contributos sobre as questões suscitadas.

Na qualidade de Instituição Nacional de Direitos Humanos, a atividade internacional do Provedor de Justiça explanou-se em duas dimensões distintas: uma traduzida na resposta a questionários ou na elaboração de contributos próprios no âmbito das obrigações internacionalmente assumidas junto de organizações nacionais e internacionais de defesa e de promoção dos direitos humanos; outra que se consubstancia na participação em várias iniciativas internacionais.

No que respeita à primeira dimensão, importa mencionar o trabalho empenhado do Provedor de Justiça nas avaliações periódicas que decorrem das obrigações internacionais assumidas pelo Estado português em matéria de defesa e de promoção dos direitos humanos. Esta atividade foi desenvolvida através da elaboração de contributos solicitados por instituições do sistema internacional de tutela dos direitos humanos, na sua dimensão mundial ou regional, designadamente no seio das Nações Unidas, do Conselho da Europa e da União Europeia.

Do mesmo modo, com relevância internacional indireta, O Provedor de Justiça colaborou com a Comissão Nacional dos Direitos Humanos de Portugal (CNDH), na qual detém o estatuto especial de observador, garantindo, desse jeito, o respeito pela autonomia e independência de que goza face aos poderes públicos. A colaboração prestada materializou-se através da participação nas reuniões plenárias e em grupo de trabalho – realça-se a participação no Grupo de Trabalho para elaboração de um conjunto de Indicadores sobre Violência contra as Mulheres, com base no modelo elaborado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos -, bem como por via da elaboração de contributos relativos à avaliação do cumprimento das obrigações do Estado português em matéria de direitos humanos.

O Provedor de Justiça, por conseguinte, elaborou, no ano de 2014, contributo próprio e autónomo, no âmbito do mecanismo de Revisão Periódica Universal respeitante ao 2.º exame de Portugal, pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, sobre a situação dos direitos humanos no nosso país. Refira-se também que, para além do mencionado contributo escrito, o Provedor de Justiça dirigiu uma mensagem vídeo ao Conselho dos Direitos Humanos, por ocasião do debate no qual foram analisados os resultados do *supra* mencionado exame.

Por se mostrar importante para o desenvolvimento das finalidades cometidas a este órgão do Estado, desde 2 de agosto de 2014, que um Assessor se encontra a frequentar o *fellowship programme* na Secção das Instituições Nacionais e Mecanismos Regionais do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, em Genebra.

Ainda no desenvolvimento da sua atividade internacional, o Provedor de Justiça esteve presente ou fez-se representar em diversos encontros, reuniões e iniciativas, havendo a destacar os seguintes:

- Em 24 de janeiro, esteve presente na tomada de posse do Provedor de Justiça de Cabo Verde;
- Em 10 de março, participação na Assembleia Geral da *ENNHRI – European Network of National Human Rights Institutions*, que decorreu em Genebra, Suíça;
- Nos dias 11 a 13 de março, participação na 27.ª Reunião Anual do Comité Internacional de Coordenação para as Instituições Nacionais de Promoção e de Proteção dos Direitos Humanos (ICC), que decorreu em Genebra, Suíça;
- Em 4 de junho, participação na celebração do 30.º Aniversário do *Valedor do Povo de Galicia*, em Santiago de Compostela, Espanha;
- Nos dias 25 a 27 de junho, participação na 8.ª Reunião da Associação de *Ombudsman* do Mediterrâneo (AOM) que decorreu em Tirana, Albânia;
- Nos dias 17 a 19 de setembro, participação na Assembleia Geral do IOI – Instituto Internacional de *Ombudsman*, que decorreu em Talinn, Estónia.

- De 27 a 30 de novembro, participação no *Forum Mondial des Droits de L'homme*, que decorreu em Marraqueche, Marrocos;
- Em 1 de dezembro, defesa da *Proposition Espagnole – Portugaise de Jumelage MAI 14/ENP-AP/OT32. «Renforcement des Capacites du Conseil National des Droits de L'homme (CNDH) du Royaume du Maroc à Exercer des missions de Protection et de Promotion des Droits de l'Homme»*, em Rabat, Marrocos.

Assinale-se ainda que, à semelhança do que sucedeu em anos anteriores, o Provedor de Justiça não deixou de dar o seu contributo na área da formação, considerando-se um dos vectores fundamentais da promoção dos direitos humanos. Por isso, de 8 a 12 de dezembro, dois colaboradores deste órgão do Estado participaram, na qualidade de formadores, na ação de formação «As formas de atuação do Provedor de Justiça», promovida pela Centro de Investigação das Provedorias de Justiça Africanas, da Associação de Mediadores e Provedores de Justiça de África (AOMA), em colaboração com a Universidade *Queen Margaret* e o Provedor de Justiça, com o apoio do Departamento de Cooperação e Relações Internacionais do Governo Sul-Africano. A referida ação de formação decorreu em Durban, na África do Sul.

Ainda neste âmbito, o Provedor de Justiça recebeu dois técnicos do Gabinete do Provedor de Justiça de Moçambique que, no período compreendido entre 10 e 14 de fevereiro de 2014, acompanharam a atividade deste órgão do Estado, inteirandose dos procedimentos utilizados no plano administrativo e no relacionamento com entidades externas, visando recolher informação e conhecimentos que permitissem à sua Instituição implementar e desenvolver travesmestras de uma organização vocacionada para a defesa dos interesses dos cidadãos perante a Administração Pública e para uma educação para a tutela e defesa dos direitos humanos.

No capítulo da cooperação e do desenvolvimento de iniciativas de carácter formativo, destaca-se, igualmente, a concretização de um projeto *TAIEX*, sob a égide do qual foi realizada uma ação de formação, entre os dias 2 e 4 de setembro de 2014, que teve como destinatários o Provedor de Justiça da Albânia e dois membros do seu Gabinete.

No âmbito do desenvolvimento da atividade internacional deste órgão do Estado destaca-se também a participação na Federação Iberoamericana de *Ombudsman* (FIO), organização em que o Provedor de Justiça, em dezembro de 2013, assumiu a IV Vice-presidência do Conselho Reitor e, desde dezembro de 2014, a III Vice-presidência do referido órgão executivo desta Instituição.

O Provedor de Justiça fez-se representar na Assembleia Geral da FIO, assim como no Congresso Internacional e reunião do Conselho Reitor, eventos que decorreram, nos dias 1 a 4 de outubro, na cidade do México.

Paralelamente à actividade levada a cabo nos órgãos sociais da FIO, refira-se ainda o trabalho que vem sendo desenvolvido no seio das quatro Redes Temáticas pelos representantes designados pelo Provedor de Justiça, assinalando-se os seguintes acontecimentos:

- Nos dias 9 e 10 de abril, participação na primeira reunião da Rede sobre Migrantes e Tráfico de Seres Humanos – cuja criação foi deliberada na XVIII Assembleia Geral da FIO, realizada em 2013 – que decorreu em Puerto Rico. Nesta reunião discutiram-se as propostas de regulamento da referida Rede e do plano de trabalho para o ano de 2014, assim como se procedeu à escolha dos coordenadores regionais.

- Nos dias 8 e 9 de maio, no âmbito da Rede de Comunicadores da FIO (ComFIO), participação no Encontro Internacional subordinado ao tema *Práctica periodística y Derechos Humanos*, que decorreu na cidade de Quito, Equador;

- De 2 a 4 de abril, participação na Reunião de Coordenadores Regionais, em representação da Coordenadora da Região Europa, da Rede temática sobre a Infância e a Adolescência da FIO, organizada pela Federação Iberoamericana de *Ombudsman*, em Brasília;

- De 2 a 5 de dezembro, participação no *Taller sobre Desarrollo de Sistemas de Monitoreo* e na VII Sessão da Rede Temática sobre a Infância e a Adolescência, organizados pela Federação Iberoamericana de *Ombudsman*, no Panamá.



4. Gestão de recursos

> Pormenor da fachada lateral do edifício do órgão do Estado Provedor de Justiça

4. Gestão de recursos

4.1. Gestão administrativa e financeira

Dando continuidade a uma estratégia de contenção orçamental, o ano de 2014 destacou-se, no que toca à gestão administrativa e financeira, por um aperfeiçoamento das medidas internas, de forma a melhorar e agilizar a qualidade do serviço prestado ao cidadão.

Pautou-se também pela continuação da revisão dos contratos de prestação de serviços em execução, visando a redução de custos sem, no entanto, representar uma diminuição no modo da prestação desses serviços.

4.1.1. Recursos financeiros

O Orçamento da Provedoria de Justiça, à semelhança de anos anteriores, sofreu uma redução de € 143 006,00, no seguimento das medidas globais de contenção de despesas públicas.

Quadro 27

Orçamento de 2014

| | |
|--------------------------|-----------------------|
| Despesas correntes | € 4 736 725,00 |
| Despesas de investimento | € 15 000,00 |
| Total | € 4 751 725,00 |

No final do ano houve um reforço orçamental de € 195 000,00, para fazer face ao pagamento das remunerações do mês de dezembro, em virtude de a dotação total do orçamento de 2014 ser insuficiente.

4.1.2. Despesas de investimento

Durante o ano de 2014 prestou-se especial atenção à manutenção do edifício, e sem proceder a obras de avultado valor, conseguiu-se que as mesmas conferissem a dignidade adequada à instituição.

Prosseguiu-se ainda o projeto de implementação do sistema de gestão processual de forma a obter a futura desmaterialização dos procedimentos. O desenvolvimento deste projeto verificou um significativo avanço, prevendo-se para breve a sua conclusão.

4.1.3. Recursos humanos

Os recursos humanos constituem, em qualquer organização, uma das suas traves mestras. Privilegiar as competências, e, não obstante as condicionantes económicas existentes, potenciar a motivação dos recursos humanos, foram os principais objetivos que se visaram alcançar.

Deu-se continuidade ao trabalho articulado e de cooperação entre os vários serviços da Provedoria de Justiça.

Quadro 28

Pessoal em funções (31 de dezembro de 2014)

| | |
|--|----|
| Gabinete do Provedor de Justiça e Provedores-Adjuntos | 12 |
| Assessoria | 46 |
| Apoio Técnico e Administrativo | 43 |
| Linhas da Criança, do Cidadão Idoso e do Cidadão com Deficiência | 3 |

A maioria dos trabalhadores e dos colaboradores que exercem funções na Provedoria de Justiça é do género feminino.

Quadro 29

Género

| | |
|------------------|----|
| Género masculino | 25 |
| Género feminino | 77 |

A faixa etária mais representativa é a dos 45-49 anos, como resulta da análise do quadro *infra*.

Quadro 30

Faixa etária

| | | | | | | | |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----|
| 25-29 | 30-34 | 35-39 | 40-44 | 45-49 | 50-54 | 55-59 | +60 |
| 1 | 3 | 17 | 14 | 32 | 15 | 11 | 9 |

Refira-se, também, que o grau académico predominante é o da licenciatura em Direito, dadas as atribuições deste órgão do Estado definidas no artigo 1.º do Estatuto do Provedor de Justiça.

Finalmente, nos termos do disposto no artigo 28.º da Lei Orgânica da Provedoria de Justiça, a relação jurídica predominante é a de comissão de serviço.

4.2. *Relações públicas*

Em 2014 manteve-se um atendimento personalizado quer presencial, quer telefónico, visando:

- Aproximar o cidadão do Provedor de Justiça;
- Informar o cidadão sobre o direito de queixa ao Provedor de Justiça;
- Dar uma resposta célere aos pedidos de informação sobre processos em instrução.

4.2.1. *Atendimento presencial e telefónico*

Quadro 31

Atendimento presencial (relações públicas) - variação 2013-2014

| Ano | Atendimento presencial | | | Total |
|---------------------|--------------------------------|--------------------|---------------|---------------|
| | Informação sobre procedimentos | Outras informações | Queixas novas | |
| 2013 | 538 | 137 | 682 | 1357 |
| 2014 | 466 | 119 | 565 | 1150 |
| Variação (%) | -13,3% | -13,1% | -17,1% | -15,2% |

Quadro 32

Atendimento telefónico (número geral) - variação 2013-2014

| Ano | Atendimento telefónico (número geral) | | | Total |
|---------------------|---------------------------------------|--------------------|---------------|---------------|
| | Informação sobre procedimentos | Outras informações | Queixas novas | |
| 2013 | 4552 | 723 | 25 | 5300 |
| 2014 | 5205 | 848 | 34 | 6087 |
| Variação (%) | +14,3% | +17,2% | +36% | +14,8% |

Em 2014, a Divisão de Relações Públicas atendeu presencialmente 1150 cidadãos.

No atendimento telefónico destacou-se um aumento de 14,8%, comparativamente com o ano de 2013, dos pedidos de informação sobre procedimentos em instrução, bem como do número de novos procedimentos de queixas.

Na totalidade foram atendidos presencialmente e por telefone 7935 cidadãos, ou seja, mais de 4,6% do que em 2013, sendo que já neste ano o atendimento havia aumentado mais 22,4% face a 2012.

Quadro 33

Atendimento telefónico (linha azul) - variação 2013-2014

| Ano | Atendimento telefónico (número geral) | | | Total |
|--------------------|--|-----------------------|------------------|---------------|
| | Informação sobre procedimentos | Outras informações | Queixas novas | |
| 2013 | 244 | 670 | 11 | 925 |
| 2014 | 158 | 534 | 6 | 698 |
| Varição (%) | -35,2% | -20,2% | -45,4% | -24,5% |

Quadro 34

Total de cidadãos atendidos - variação 2013-2014

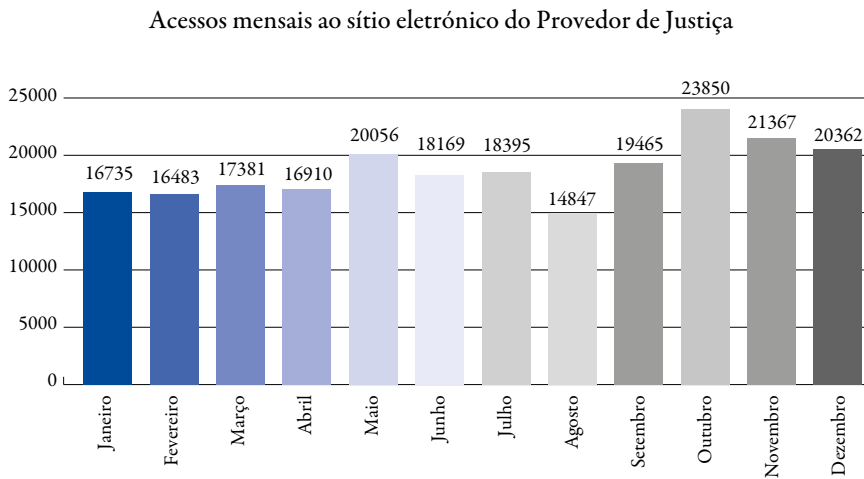
| Total de cidadãos atendidos | |
|-----------------------------|--------------|
| 2013 | 7582 |
| 2014 | 7935 |
| Varição (%) | +4,6% |

4.3. Acessos mensais ao sítio eletrónico do Provedor de Justiça

Em 2014, visando a disponibilização de informação referente ao Provedor de Justiça, manteve-se sempre atualizado o sítio eletrónico deste órgão do Estado.

Neste mesmo ano, registaram-se 224 020 acessos ao sítio eletrónico do Provedor de Justiça.

Gráfico XLVII





5. Publicações e comunicações – 2014

> *Pormenor da escadaria do jardim do edifício do órgão de Estado Provedor de Justiça*

5 - Publicações e comunicações – 2014

Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República, 2013

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Relatorio_2013.pdf

Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República, 2013

Anexo: Tomadas de posição

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Anexo_Relatorio_2013.pdf

Crianças e jovens em situação de acolhimento na Região Autónoma da Madeira.

Relatório de Acompanhamento, 2014

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Crianças_jovens_acolhimento_RAM_Relatorio_Acompanhamento_2014_.pdf

O Provedor de Justiça, os Direitos Fundamentais e o Direito Penal Atual

Jornadas de Direito Penal

Vilamoura, 2014-03-21

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/O_Provedor_de_Justica_os_Direitos_Fundamentais_e_o_Direito_Penal_Atual_0.pdf

O Provedor de Justiça e a promoção e defesa dos Direitos Humanos dos cidadãos em uma perspectiva de presente e de futuro

Conferência Internacional *The law of the future and the future of law in the era of the international and intergenerational crisis/Que direitos para o futuro e que futuro para o Direito na era da crise internacional e intergeracional*

Lisboa, 2014-06-19

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Lisboa_19de_Junho-O_Provedor_de_Justica_e_a_promocao_e_defesa_dos_Dir.pdf

The Ombudsman and Civil Society: The Ombudsman defending the citizen

8.ª Assembleia Geral da Associação de *Ombudsman* do Mediterrâneo (AOM)

Tirana, 2014-06-27

<http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Albania.pdf>

The Specific Role of the Ombudsman in Promoting Human Rights under International Law

The Montenegro Symposium on International Law & Human Rights An Interdisciplinary Analysis of the Role of International Law in Promoting Human Rights

Centinje, 2014-07-09

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Conferencia_Montenegro_20714_r.pdf

Direitos fundamentais na prática do Provedor de Justiça

Conferência Tribunais e Direitos Humanos: Direitos fundamentais na jurisprudência do STJ e na prática da Provedoria

Lisboa, 2014-07-11

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/CEJ_A_defesa_dos_direitos_fundamentais_na_pratica_do_Provedor_de_Justica.pdf

El TEDH - una tutela supranacional de los derechos humanos

Congresso Internacional da Federação Iberoamericana de *Ombudsman*

Cidade do México, 2014-10-02

<http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/17102014ElTEDH-unatutelasupranacionaldelosderechoshumanos-ProvedorAdjunto.pdf>

Carta a uma ou a um jovem Magistrado

Conferência Inaugural proferida na sessão solene de abertura do 31.º Curso de Formação de Magistrados e do 3.º Curso Normal de Formação de Magistrados para os Tribunais Administrativos e Fiscais

Lisboa, 2014-10-08

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Carta_a_uma_ou_a_um_jovem_Magistrado.pdf

O Trabalho e a Justiça Social

II Conferência Luso-Espanhola de Direito do Trabalho

Lisboa, 2014-10-28

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Conferencia_Trabalho_e_Justica.pdf

Comunicação social e Direitos Fundamentais. Um círculo virtuoso?

XX Aniversário da Licenciatura em Jornalismo

Coimbra, 2014-10-31

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Comunicacao_Social_311014VF.pdf

Transparência Fiscal - Qual a sua importância no quadro contemporâneo de uma Economia e de uma Sociedade em Crise?

Comemorações do 10.º Aniversário do Tribunal Central Administrativo Sul

Lisboa, 2014-11-04

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Conferencia_transparencia_fiscal.pdf

Razões de uma razão (IV)

Artigo do Provedor de Justiça, publicado no *Diário de Notícias*, de 31 de janeiro de 2014, p. 55.

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/31_01_2014_DN_RazoesdeumarazaoIVp55.pdf

Razões de uma razão (V)

Artigo do Provedor de Justiça, publicado no *Diário de Notícias*, de 3 de junho de 2014, p. 47.

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/03_06_2014_DiariodeNoticias_Artigo_do_Provedor_de_Justica-Razoes_de_uma_razao_V_pag47.pdf

Razões de uma razão (VI)

Artigo do Provedor de Justiça, publicado no *Diário de Notícias*, de 8 de setembro de 2014, pp. 6 e 7.

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/08_09_2014_DN_Razoes_de_uma_razao_VI_pags_6e7.pdf

Razões de uma razão (VII)

Artigo do Provedor de Justiça, publicado no *Diário de Notícias*, de 10 de novembro de 2014, pp. 6 e 7.

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/10_11_2014_DN_Artigo_Razoes_de_uma_razao_VII_pags_6_e_7.pdf





6. Índices

> *Pormenor do jardim do edifício do órgão do Estado Provedor de Justiça*

6. Índices

6.1. Índice analítico

| Assunto | N.º de Procedimento N.º Pág. | Entidade visada |
|---|---|---|
| <i>Direitos Ambientais, Urbanísticos e Culturais</i> | | |
| Cultura. Património arquitetónico. Classificação. Imóvel de interesse público. Zona de proteção. Princípio da proporcionalidade. Desvio de poder | Proc. Q-6342/12 Rec. n.º 6/A/14 Pág. 19 | Secretário de Estado da Cultura |
| Habitação. Arrendamento urbano. Subsídio de renda. Aumento da renda por obras por iniciativa do senhorio. Sucessão de leis no tempo. | Proc. Q-2290/12 Rec. n.º 4/A/14 Pág. 11 | Presidente do Conselho Diretivo do ISS, IP |
| Ordenamento do território. Domínio público. Cemitérios. Exumação. Períodos de consunção aeróbica. Estado de consunção incompleta. Proteção dos sentimentos dos familiares | Proc. Q-2190/11 Rec. n.º 8/A/14 Pág. 34 | Ministro da Saúde |
| Ordenamento do território. Domínio público. Estacionamento automóvel tarifado. Pagamento automatizado em numerário. Autuação contra-ordenacional. Razoabilidade | Proc. Q-2767/13 Rec. n.º 7/A/14 Pág. 31 | Presidente do Conselho de Administração da Empresa de Mobilidade e Estacionamento em Lisboa, E.M., SA |
| Ordenamento do território. Obras públicas. Vias de facto. Estacionamento. Obra de requalificação | Proc. Q-2778/12 Rec. n.º 2/A/14 Pág. 8 | Presidente da Câmara Municipal de Paredes |
| Ordenamento do território. Reversão. Parcela. Legitimidade real. Legitimidade sucessória | Proc. Q-0169/13 Rec. n.º 5/A/14 Pág. 16 | Presidente da Câmara Municipal de Cascais |

| Assunto | N.º de Procedimento N.º Pág. | Entidade visada |
|--|---|---|
| <i>Direitos dos Agentes Económicos, dos Contribuintes e dos Consumidores</i> | | |
| Consumo. Gás. Interrupção do fornecimento. Mudança de comercializador. Alteração da titularidade do contrato | Proc. Q-2103/14 Chamada de atenção Pág. 78 | Galp Energia, SA |
| Consumo. Vias de comunicação. Taxas de portagem. Ex-SCUT. Sistema de pós-pagamento. Processos de contraordenação | Proc. Q-2739/14 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 80 | Assembleia da República; Governo; Autoridade Tributária e Aduaneira |
| Fiscalidade. Execuções fiscais. Cumprimento do prazo previsto no n.º 1, do artigo 208.º, do Código do Procedimento e de Processo Tributário. Envio da petição de oposição à execução ao tribunal de primeira instância | Proc. Q-5898/12 Chamada de atenção Pág. 74 | Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP; Instituto da Segurança Social, IP |
| Fundos Europeus e Nacionais. Agricultura. Medidas agro-silvo ambientais. Audiência prévia | Proc. Q-3516/14 Chamada de atenção Pág. 77 | Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP |
| Reforma do IRS. Contributos do Provedor de Justiça | Proc. P-0008/13 Sugestão Pág. 59 | Comissão para a Reforma do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares |
| <i>Direitos Sociais</i> | | |
| Atribuição de médico de família | Proc. Q-5919/14 Chamada de atenção Pág. 263 | Secretaria Regional dos Assuntos Sociais |
| Bonificação por deficiência. Prova da Deficiência. Data de início do pagamento. Caráter permanente da deficiência. Decreto-Lei n.º 133-B/97, de 30 de maio | Proc. Q-1848/14 Sugestão Pág. 115 | Instituto da Segurança Social, IP |
| Dotações de enfermagem | Proc. Q-7352/13 Chamada de atenção Pág. 267 | Secretaria Regional dos Assuntos Sociais |

| Assunto | N.º de Procedimento N.º Pág. | Entidade visada |
|---|---|---|
| Situação dos docentes que transitam do regime de protecção social convergente. Protecção na parentalidade e na doença | Proc. Q-0546/14 Sugestão Pág. 90 | Secretários de Estado da Solidariedade e da Segurança Social, da Administração Pública e da Administração Escolar |
| Subsídio de Educação Especial. Atraso na apreciação dos processos | Proc. Q-0361/14; Proc. Q-1539/14; Proc. Q-1834/10 Sugestão Pág. 128 | Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social; Secretário de Estado do Ensino e da Administração Escolar; Instituto da Segurança Social, IP; Diretor-Geral da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares; Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social; Ministro da Educação e Ciência |
| <i>Direitos dos Trabalhadores</i> | | |
| Cargos de direção e chefia. Complemento retributivo. Evolução na carreira | Proc. R-0228/11 Proc. Q-0352/12 Rec. n.º 9/A/14 Pág. 146 | Presidente do Conselho de Administração do Centro de Formação Profissional da Indústria da Construção Civil e Obras Públicas do Sul (CENFIC) |
| Concursos. Restrição de candidatura. Liberdade e direito de igualdade. Acesso aos empregos do setor público | Proc. Q-6842/12 Chamada de atenção Pág. 166 | Ministério da Saúde |
| Medidas ativas de emprego. Contrato emprego-inserção; Contrato emprego-inserção+ | Proc. Q-4925/13 Sugestão Pág. 161 | Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social |
| <i>Direito à Justiça e à Segurança</i> | | |
| Alínea b), n.º 2, do artigo 170.º do Código de Processo dos Tribunais Administrativos | Proc. Q-1725/13 Chamada de atenção Pág. 183 | Presidente da Assembleia da República; Primeiro-Ministro |
| Cartão de cidadão. Adoção plena. Segredo da identidade | Proc. Q-7635/13 Sugestão Pág. 181 | Instituto dos Registos e do Notariado, IP |

| Assunto | N.º de Procedimento N.º Pág. | Entidade visada |
|---|---|---|
| Competência das câmaras municipais em matéria de contraordenações rodoviárias. Processamento e aplicação de coimas | Proc. Q-6808/13 Rec. n.º 3/A/14 Pág. 174 | Câmara Municipal de Oliveira de Azeméis |
| Devolução das taxas de bloqueamento, remoção e depósito em caso de arquivamento do processo de contraordenação, por prescrição | Proc. Q-7357/13 Sugestão Pág. 182 | EMEL – Empresa Pública de Estacionamento de Lisboa, EEM |
| Emissão de cartões tacógrafo. Região Autónoma da Madeira | Proc. Q-7362/13 Sugestão Pág. 262 | Presidente do Governo Regional da Madeira; Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações |
| Responsabilidades disciplinares da atuação de agentes da Polícia de Segurança Pública | Proc. Q-1375/13 Chamada de atenção Pág. 185 | Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública |
| <i>Direitos, Liberdades e Garantias; Saúde, Educação e Valorações de Constitucionalidade</i> | | |
| Constituição de turmas integrando alunos com necessidades educativas especiais. Aplicação dos limites quantitativos normativamente estabelecidos | Proc. Q-6132/14 Sugestão Pág. 232 | Secretário de Estado do Ensino Básico e Secundário |
| Discriminação de cidadãos portugueses em função de tempo de residência em território nacional. Acesso a prestações sociais. Rendimento social de inserção | Proc. Q-3797/12 Pedidos de fiscalização da constitucionalidade Pág. 206 | |
| Dotações de enfermagem | Proc. Q-7352/13 Sugestão Pág. 261 | Presidente do Governo Regional da Madeira |
| Fixação do limite máximo de visitantes por pessoa em reclusão. Onerosidade da emissão de novo cartão de visitante. Modificação da relação social subjacente | Proc. Q-8473/13 Sugestão Pág. 234 | Estabelecimento Prisional de Paços de Ferreira |

| Assunto | N.º de Procedimento N.º Pág. | Entidade visada |
|--|---|--|
| Lei do Orçamento do Estado para 2014. Reduções remuneratórias. Trabalhadores de empresas de capital maioritariamente público. Recálculo ou redução de pensões de sobrevivência | Proc. Q-0047/14 Pedidos de fiscalização da constitucionalidade Pág. 192 | |
| Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas. Alínea b), do n.º 3 e n.º 6 do artigo 364.º. Outorga por membros do Governo dos acordos coletivos de empregador público. Administração autárquica | Proc. Q-6964/14 Pedidos de fiscalização da constitucionalidade Pág. 222 | |
| Necessidade de licenciamento. Distribuição de informação religiosa em espaço público | Proc. Q-7522/14 Chamada de atenção Pág. 242 | Câmara Municipal de Sintra |
| Pedido de concessão de autorização de residência com dispensa de visto. Intenção de indeferimento. Ausência do território nacional motivada pela necessidade de renovação de passaporte | Proc. Q-0486/14 Chamada de atenção Pág. 239 | Diretora Regional de Lisboa, Vale do Tejo e Alentejo do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras |
| Reduções remuneratórias de trabalhadores de empresas de capital maioritariamente público | Proc. Q-5927/14 Pedidos de fiscalização da constitucionalidade Pág. 214 | |
| Saúde. Direito de acompanhamento de utentes. Serviço de urgência | Proc. Q-1758/14 Sugestão Pág. 251 | Hospital do Divino Espírito Santo de Ponta Delgada, EPE |
| Saúde. Prestação de cuidados. Lista de espera | Proc. Q-2664/14 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 257 | Hospital de Santo Espírito Santo de Angra do Heroísmo, EPE |

6.2. Índice de quadros

Estatísticas: algumas notas

| | |
|---|----|
| <i>Quadro 1</i> – Número de queixosos | 21 |
| <i>Quadro 2</i> – Número de procedimentos abertos e reabertos | 22 |
| <i>Quadro 3</i> – Número de procedimentos arquivados e rearquivados | 23 |
| <i>Quadro 4</i> – Número de procedimentos pendentes em 31 de dezembro | 23 |
| <i>Quadro 5</i> – Resumo do movimento de procedimentos | 25 |
| <i>Quadro 6</i> – Queixas em função da população – os cinco maiores valores | 32 |

Defesa e promoção dos direitos fundamentais

| | |
|---|-----|
| <i>Quadro 7</i> – Urbanismo e habitação | 45 |
| <i>Quadro 8</i> – Ambiente e recursos naturais | 47 |
| <i>Quadro 9</i> – Ordenamento do território | 49 |
| <i>Quadro 10</i> – Cultura | 53 |
| <i>Quadro 11</i> – Lazer | 54 |
| <i>Quadro 12</i> – Assuntos tratados pela unidade temática 2 | 55 |
| <i>Quadro 13</i> – Procedimentos abertos e procedimentos concluídos – unidade temática 3 | 73 |
| <i>Quadro 14</i> – Assuntos tratados pela unidade temática 3 | 75 |
| <i>Quadro 15</i> – Assuntos tratados pela unidade temática 4 | 90 |
| <i>Quadro 16</i> – Assuntos tratados pela unidade temática 5 | 103 |
| <i>Quadro 17</i> – Assuntos tratados pela unidade temática 6 | 119 |
| <i>Quadro 18</i> – Movimentação anual de procedimentos – Extensão da Região Autónoma dos Açores | 132 |
| <i>Quadro 19</i> – Movimentação anual de procedimentos – Extensão da Região Autónoma da Madeira | 136 |
| <i>Quadro 20</i> – Total de procedimentos abertos em 2014 – assuntos CID | 144 |

Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com deficiência

| | |
|---|-----|
| <i>Quadro 21</i> – Chamadas telefónicas – Linha da Criança | 146 |
| <i>Quadro 22</i> – Principais questões colocadas – Linha da Criança | 148 |
| <i>Quadro 23</i> – Chamadas telefónicas – Linha do Cidadão Idoso | 151 |
| <i>Quadro 24</i> – Principais questões colocadas – Linha do Cidadão Idoso | 152 |
| <i>Quadro 25</i> – Chamadas telefónicas – Linha do Cidadão com Deficiência | 155 |
| <i>Quadro 26</i> – Principais questões colocadas – Linha do Cidadão com Deficiência | 156 |

Gestão administrativa e financeira

| | |
|--|-----|
| <i>Quadro 27</i> – Orçamento 2014 | 178 |
| <i>Quadro 28</i> – Pessoal em funções (31 de dezembro de 2014) | 179 |
| <i>Quadro 29</i> – Género | 179 |
| <i>Quadro 30</i> – Faixa etária | 179 |
| <i>Quadro 31</i> – Atendimento presencial (relações públicas) – variação 2013-2014 | 180 |
| <i>Quadro 32</i> – Atendimento telefónico (número geral) – variação 2013-2014 | 180 |
| <i>Quadro 33</i> – Atendimento telefónico (Linha azul) – variação 2013-2014 | 181 |
| <i>Quadro 34</i> – Total de cidadãos atendidos – variação 2013-2014 | 181 |

6.3. Índice de gráficos

Estatísticas: algumas notas

| | |
|---|----|
| <i>Gráfico I</i> – Total de procedimentos abertos | 18 |
| <i>Gráfico II</i> – Total de queixas indeferidas liminarmente | 19 |
| <i>Gráfico III</i> – Exposições liminarmente arquivadas | 20 |
| <i>Gráfico IV</i> – Ano de 2014 – Atividade de apreciação de comunicações | 22 |
| <i>Gráfico V</i> – Tipo de pessoa coletiva queixosa | 22 |
| <i>Gráfico VI</i> – Procedimentos entrados, findos e pendentes em 31 de dezembro | 24 |
| <i>Gráfico VII</i> – Motivo de arquivamento | 26 |
| <i>Gráfico VIII</i> – Duração dos procedimentos arquivados em 2014 | 27 |
| <i>Gráfico IX</i> – Assuntos tratados pelas unidades temáticas | 28 |
| <i>Gráfico X</i> – Entidades visadas | 29 |
| <i>Gráfico XI</i> – Distribuição das queixas por ministério | 30 |
| <i>Gráfico XII</i> – Distribuição das queixas por ministério (excluindo as questões sobre relação de emprego público) | 30 |
| <i>Gráfico XIII</i> – Queixas por 10 000 habitantes: distritos e Regiões Autónomas | 31 |

Defesa e promoção dos direitos fundamentais

| | |
|---|-----|
| <i>Gráfico XIV</i> – Variação anual – queixas ambientais, urbanísticas, de ordenamento do território e cultura | 35 |
| <i>Gráfico XV</i> – Direitos ambientais, urbanísticos e culturais | 44 |
| <i>Gráfico XVI</i> – Direitos dos contribuintes (comparativo 2013-2014) | 58 |
| <i>Gráfico XVII</i> – Direitos dos consumidores (comparativo 2013-2014) | 63 |
| <i>Gráfico XVIII</i> – Direitos dos agentes económicos e financeiros (comparativo 2013-2014) | 67 |
| <i>Gráfico XIX</i> – Procedimentos abertos – unidade temática 3 (comparativo 2010-2014) | 71 |
| <i>Gráfico XX</i> – Procedimentos de queixas abertos (direitos dos trabalhadores – grandes temas) | 89 |
| <i>Gráfico XXI</i> – Procedimentos abertos em matéria de emprego público (comparativo 2013-2014) | 92 |
| <i>Gráfico XXII</i> – Distribuição por assuntos tratados pela unidade temática 5 | 107 |
| <i>Gráfico XXIII</i> – Administração da justiça | 108 |
| <i>Gráfico XXIV</i> – Segurança interna | 110 |
| <i>Gráfico XXV</i> – Assuntos rodoviários | 113 |
| <i>Gráfico XXVI</i> – Registos e Notariado | 115 |
| <i>Gráfico XXVII</i> – Número de queixas por assuntos tratados pela unidade temática 6 | 120 |
| <i>Gráfico XXVIII</i> – Distribuição de procedimentos por assunto 2014 – Extensão da Região Autónoma dos Açores | 133 |
| <i>Gráfico XXIX</i> – Origem geográfica das queixas 2014 – Extensão da Região Autónoma dos Açores | 134 |
| <i>Gráfico XXX</i> – Entidades visadas 2014 – Extensão da Região Autónoma dos Açores | 134 |
| <i>Gráfico XXXI</i> – Entidades visadas 2014 – Extensão da Região Autónoma da Madeira | 137 |
| <i>Gráfico XXXII</i> – Distribuição de procedimentos por assunto 2014 – Extensão da Região Autónoma da Madeira | 138 |
| <i>Gráfico XXXIII</i> – Origem geográfica das queixas 2014 – Extensão da Região Autónoma da Madeira | 139 |

Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com deficiência

| | |
|---|-----|
| <i>Gráfico XXXIV</i> – Evolução anual – Linha da Criança | 146 |
| <i>Gráfico XXXV</i> – Atuação da Linha da Criança | 147 |
| <i>Gráfico XXXVI</i> – Relação queixoso/criança | 150 |
| <i>Gráfico XXXVII</i> – Idade das crianças | 150 |
| <i>Gráfico XXXVIII</i> – Evolução anual – Linha do Cidadão Idoso | 150 |
| <i>Gráfico XXXIX</i> – Atuação da Linha do Cidadão Idoso | 151 |
| <i>Gráfico XL</i> – Relação queixoso/idoso | 153 |
| <i>Gráfico XLI</i> – Idade dos idosos | 154 |
| <i>Gráfico XLII</i> – Evolução anual – Linha do Cidadão com Deficiência | 155 |
| <i>Gráfico XLIII</i> – Atuação da Linha do Cidadão com Deficiência | 156 |
| <i>Gráfico XLIV</i> – Relação queixoso/interessado | 157 |
| <i>Gráfico XLV</i> – Tipo de deficiência | 158 |
| <i>Gráfico XLVI</i> – Grau de incapacidade | 158 |

Gestão administrativa e financeira

| | |
|---|-----|
| <i>Gráfico XLVII</i> – Acessos mensais ao sítio eletrônico do Provedor de Justiça | 182 |
|---|-----|





7. Principais siglas e abreviaturas

7. Principais siglas e abreviaturas

ACSS, IP - Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.

ADSE - Assistência na Doença aos Servidores Cíveis do Estado

AEC - Atividades de Enriquecimento Curricular

AT - Autoridade Tributária e Aduaneira

BES - Banco Espírito Santo

CCP - Código dos Contratos Públicos

CEEP - Centro Europeu das Empresas com Participação Pública

CENFIC - Centro de Formação Profissional da Indústria da Construção Civil e Obras Públicas do Sul

CES - Contribuição Extraordinária de Solidariedade

CGA, IP - Caixa Geral de Aposentações, I.P.

CNAPU - Comissão Nacional de Avaliação de Prédios Urbanos

CNP - Centro Nacional de Pensões

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CPPT - Código de Procedimento e de Processo Tributário

CRoSAP - Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública

CRP – Constituição da República Portuguesa

DGCI – Direção-Geral das Contribuições e Impostos

DGSS – Direção-Geral da Segurança Social

EDP – Eletricidade de Portugal

EMEL - Empresa de Mobilidade e Estacionamento em Lisboa

ERPI - Estabelecimentos Residenciais para Pessoas Idosas

GAFI - Grupo de Ação Financeira Internacional

| |
|--|
| GAFI - Grupo de Ação Financeira Internacional |
| IAS - Indexante dos Apoios Sociais |
| IEFP - Instituto do Emprego e da Formação Profissional |
| IFAP, IP - Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. |
| IGFSS, IP - Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. |
| IMI - Imposto Municipal sobre Imóveis |
| IPSS - Instituições Particulares de Solidariedade Social |
| IRN, IP – Instituto dos Registo e Notariado, I.P. |
| IRS - Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares |
| ISS, IP - Instituto da Segurança Social, I.P. |
| PDM - Plano Diretor Municipal |
| RCCI – Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados |
| RGSS - Regime Geral da Segurança Social |
| RJIGT - Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial |
| RJUE - Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação |
| RPSC - Regime de Proteção Social Convergente |
| RSI - Rendimento Social de Inserção |
| SCUT - Sem Custos para os Utilizadores |
| SNS - Serviço Nacional de Saúde |
| SVI - Sistema de Verificação de Incapacidades |
| TI - Trabalhador Independente |

