



**Provedor de Justiça**

**Relatório à  
Assembleia  
da República  
2005**

**Síntese Geral**

**Lisboa  
2006**

**Título** – Relatório à Assembleia da República – 2005 – Síntese Geral  
**Editor** – Provedoria de Justiça – Divisão de Documentação  
**Composição, impressão e acabamento** – Tipografia Guerra  
**Tiragem** – 400 exemplares  
**Depósito legal** – 243122/06  
**ISSN** – 0872-9263

Provedoria de Justiça — Rua do Pau de Bandeira, 7-9, 1249-088 Lisboa  
Telefone: 21 392 66 00 Telefax: 21 396 12 43  
provedor@provedor-jus.pt  
<http://www.provedor-jus.pt>

## NOTA PRÉVIA

Em período de apresentação do relatório de actividades relativo ao ano de 2005, o presente documento visa efectivar uma introdução avaliativa de cada uma das áreas temáticas abrangidas pela Provedoria de Justiça, no intuito de alcançar uma perspectiva holística das questões tratadas pela instituição, complementada por uma apreciação sintética da actividade de cada sector. Neste sentido, foi elaborada uma sinopse descritiva, cujo plano de fundo se pretendeu ordenar do geral para o particular, designadamente, com um comentário estatístico de natureza global, destinado a analisar o movimento de processos verificado no decurso do ano de 2005, apreciação quantitativa das diversas matérias envolvidas e apreciação geral qualitativa.

Esta síntese geral não é mais do que isso, não dispensando, pois, a leitura do texto integral do relatório por parte de quem pretenda conhecer mais em detalhe a actividade do Provedor de Justiça em 2005 (o texto de relatório pode ser consultado em [www.provedor-jus.pt](http://www.provedor-jus.pt)).



# ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	7
<b>I. ACTIVIDADE PROCESSUAL: DADOS E COMENTÁRIO ESTADÍSTICO</b> .....	25
<b>II. APRECIÇÃO GERAL QUANTITATIVA</b> .....	65
<b>III. APRECIÇÃO GERAL QUALITATIVA</b> .....	107





# INTRODUÇÃO

1. No Relatório referente a 2004 assinalou-se que se atingira nesse ano o «crescimento anual mais pronunciado no volume anual de queixas desde 1996» (cf. págs. XII e 33). No ano em curso, o volume de queixas novas <sup>1</sup> volta a aumentar: passou de 5.286 em 2004, para 5.336 queixas em 2005 (ver Gráfico I dos «Dados Estatísticos»).

Se se tiver presente que a partir de 2003 — como se sublinhou no Relatório desse ano (pág. 13), se recordou no de 2004 (pág. XI) e se volta a repetir agora (cf. «Comentário Estatístico») — deixou de se organizar um processo por cada queixa entrada e incidente sobre a mesma questão, dando lugar aos chamados «processos apensos», **os quais não deixavam de ser computados nas estatísticas anuais de processos**, melhor se interpretará a leitura que deve ser feita do aludido Gráfico I.

É, assim, inquestionável que se assiste, pelo menos desde 1996 (ano em que se verificou um aumento de 3.399 queixas para 5.767, incluindo então, como referi, as organizadas em processos apensos) a um crescimento sustentado do movimento anual de queixas. Ele é, porém, muito mais linear (quer dizer, não influenciável por surtos episódicos de queixas em massa) a partir de 2003. E por essa razão este crescimento de queixas passou a ser, desde então, também mais gradualista (cerca de 13% no total de processos e de 14,4% se forem encaradas apenas as queixas novas).

---

<sup>1</sup> Não abrangendo, portanto, quer os processos de iniciativa própria do Provedor de Justiça, quer os processos reabertos.



2. De que se queixaram os cidadãos em 2005? Que evoluções mais significativas se podem detectar?

O mapa seguinte oferece-nos uma primeira, ainda que incipiente, percepção sobre a tipologia das queixas.

### Distribuição dos processos

	2004		2005	
<b>ÁREA 1</b> Ambiente e recursos naturais; urbanismo e habitação, ordenamento do território e obras públicas; lazeres.	633	12,8%	700	14,3%
<b>ÁREA 2</b> Assuntos económicos e financeiros, fiscalidade, fundos europeus, responsabilidade civil, jogo, contratação pública e direito dos consumidores.	857	17,4%	860	17,6%
<b>ÁREA 3</b> Assuntos sociais: trabalho, segurança social, saúde e habitação social *.	933	18,9%	791	16,1%
<b>ÁREA 4</b> Assuntos de organização administrativa e relação de emprego público, estatuto do pessoal das forças armadas e das forças de segurança.	743	15,1%	705	14,4%
<b>ÁREA 5</b> Assuntos judiciais; defesa nacional, segurança interna e trânsito; registos e notariado.	784	15,9%	693	14,1%
<b>ÁREA 6</b> Assuntos político-constitucionais; direitos, liberdades e garantias; assuntos penitenciários; estrangeiros e nacionalidade; educação, cultura e ciência; comunicação social, desporto e saúde.	791	16,1%	973	19,9%
<b>Extensão da Provedoria de Justiça na R. A. Açores</b>	128	2,6%	103	2,1%
<b>Extensão da Provedoria de Justiça na R. A. Madeira</b>	36	0,7%		
<b>Gabinete</b>			2	0,0%
<b>UNIDADE DE PROJECTO</b> Direitos dos menores, das mulheres, idosos e cidadãos com deficiência	22	0,4%	72	1,5%

\* A matéria de Saúde transitou, em 2005, para a Área 6.



Observa-se, então, um aumento acentuado do volume de queixas distribuídas à Área 6 da Assessoria (de 791 para 973). Trata-se de uma Área muito heterogénea nas suas componentes (seguramente a mais diversificada das Áreas da Assessoria), sobretudo após a inclusão no seu âmbito das queixas sobre a Saúde, ocorrida em 2005 <sup>2</sup>. A inclusão destas queixas, aliada ao aumento das que provêm de imigrantes (fundamentalmente, contra o SEF), que se denota bem nos Gráficos C e D da «Introdução» da Área 6, explica este aumento.

Em segundo lugar, surge-nos a Área 2 da Assessoria, praticamente sem aumento de volume de queixas. Devo recordar, porém, que esta Área acusou um crescimento significativo de queixas em 2003 (tendo passado de 492 para, então, 1.070 processos), por força da recepção das reclamações pendentes no extinto *Defensor do Contribuinte*. Sendo legítimo presumir que se trataria de um acréscimo esporádico <sup>3</sup>, tal não veio a ocorrer, pois a Área continuou a registar volume significativo de queixas, resolvidas que foram as resultantes daquele movimento anómalo.

Em terceiro lugar, posiciona-se a Área 3 da Assessoria, com natural menor volume de queixas, por força, sobretudo, da transferência para a Área 6 das respeitantes aos assuntos de Saúde. A Área 3, que já em 2004 deixara de se ocupar das queixas específicas referentes a menores, idosos e pessoas com deficiências (entretanto redistribuídas à recém-criada Unidade de Projecto <sup>4</sup>), como, anteriormente, vira transitar para a Área 6 as queixas respeitantes ao sistema de Educação <sup>5</sup>, foi, assim, reconduzida a uma maior homogeneidade temática, passando a congregar, agora, as queixas relativas aos vários sistemas da segurança social e as que se reportam às relações de trabalho em empresas.

---

<sup>2</sup> Anteriormente tratadas no âmbito da Área 3 da Assessoria. A redistribuição operada permitiu um melhor equilíbrio global no volume de processos entre as diferentes Áreas, no quadro de um planeamento de repartição de tarefas no seu Serviço a que o Provedor de Justiça não pode ser alheio, em termos de boa gestão.

<sup>3</sup> Cf. Relatório 2003, pág. 16.

<sup>4</sup> Cf. Relatório 2004, pág. XV.

<sup>5</sup> Cf. Relatório 2002, pág. 423.

Esta Área mantém, não obstante, um padrão tradicionalmente elevado de queixas, provenientes de pensionistas, reformados e outros, variados, titulares de direitos sociais.

As queixas sobre questões de trabalho na função pública preencheram, durante longos anos, um lugar cimeiro no cômputo das reclamações recebidas pelo Provedor de Justiça (Área 4 da Assessoria), disputando com as queixas da Área 3 (assuntos sociais) a primazia no volume anual de queixas recebidas. O volume de queixas referentes à função pública mantém-se elevado, mas perde, notoriamente, espaço comparativo absoluto e relativo <sup>6</sup>: decresce de 1.134 queixas em 2001 (incluindo processos apensos) para 705 em 2005 (inexistindo processos apensos).

Inversamente, a Área 1 da Assessoria regista um crescimento inequívoco: passa de 497 processos em 2002, para 590 em 2003, 633 em 2004 e, finalmente, 700 em 2005 <sup>7</sup>.

Por seu turno, a Área 5 da Assessoria, resolvidos que foram, em 2003 e 2004, os processos relativos a queixas por alegados atrasos na concessão de nacionalidade portuguesa por residentes no ex-Estado da Índia e Angola, retomou o seu ciclo normal, recebendo 693 queixas, fundamentalmente relacionadas com atrasos na Administração da Justiça (45% do seu volume).

Uma última nota para referir o aumento natural das queixas recebidas pela Unidade de Projecto (criada em 2004): passa de 22 para 72 queixas em 2005. A especificidade das queixas atribuídas a este sector da Assessoria (mulheres, menores, idosos e cidadãos com deficiências) não é susceptível de leituras lineares em tão curto espaço de tempo. Alguns anos, decerto, terão de sobrevir para que dela se possa extrair completa potencialidade, por ora a exigir melhor conhecimento por parte dos cidadãos da natureza peculiar sob que foi criada e com que se assume.

3. Esta visão genérica sobre o mapa supra inserto, abre a porta a algumas conclusões preliminares: por força da subida notória das queixas de

---

<sup>6</sup> Para isso contribuiu, decerto, a não criação de processos apensos a partir de 2003, ou seja, a não contabilização de queixas repetidas (ex.: concursos de professores do ensino secundário) nas estatísticas anuais.

<sup>7</sup> Sendo certo que as redistribuições de matérias entretanto operadas não afectou substancialmente o núcleo duro desta Área da Assessoria.

imigrantes e da inclusão, na Área 6, das reclamações sobre Saúde, este sector da Assessoria ganha ascendência na comparação com o volume de queixas acolhidas nas outras Áreas; a Área 2 mantém-se recipiendária do segundo maior volume comparativo de queixas, não tendo sofrido, pois, recuo notório com o arquivamento dos processos provenientes do extinto *Defensor do Contribuinte*; a Área 3 continua a posicionar-se destacadamente, não obstante a redistribuição de queixas sobre a Educação (para a Área 6, em 2002), sobre menores, idosos e pessoas com deficiências (para a Unidade de Projecto, em 2004) e sobre Saúde (para a Área 6, em 2005). A Área 4 perde em termos de posicionamento comparativo entre Áreas da Assessoria, e também em termos absolutos, sofrendo com a maior apetência de outros cidadãos (que não funcionários públicos) pelo recurso ao Provedor de Justiça. A Área 1 evidencia, por seu turno, aumento gradual no volume de queixas, consistente a partir de 2003, ao passo que a Área 5 da Assessoria retoma um curso mais consentâneo com a não ocorrência de epifenómenos de queixas sobre processos de atribuição de nacionalidade portuguesa, evidenciados em Relatórios anteriores.

4. Esta leitura é, como já disse, necessariamente rudimentar. Com efeito, as Áreas da Assessoria não são, em geral, homogéneas quanto às matérias das queixas que lhes estão atribuídas, como resulta do simples confronto das temáticas-chave de cada uma (ver Quadro 10 dos «Dados Estatísticos»).

Sob cada uma destas epígrafes incluem-se assuntos muito diversificados, como, mais detalhadamente, se retirará dos quadros e gráficos que se anexam às introduções temáticas de cada Área da Assessoria, insertos no local próprio deste Relatório.

Deste modo, quando se diz que a Área 6 registou o maior volume de queixas em comparação com as outras Áreas, não pode esquecer-se que a ela estão cometidas questões tão díspares como «estrangeiros», «educação», «saúde», «assuntos penitenciários», pedidos de declaração de inconstitucionalidade, comunicação social e outros vários.

Do mesmo passo, a segunda área com maior volume de queixas (Área 2), diversifica-se, fundamentalmente, entre assuntos fiscais — que representam cerca de metade das queixas a ela afectas — e direitos dos consumidores (cerca de 32% das queixas por ela tratadas).

Paralelamente, a Área 1 desdobra o volume das suas queixas entre urbanismo e habitação (34% das respectivas queixas), ordenamento do território (34% também) e ambiente e recursos naturais (27%), para além de outras matérias de menor relevância estatística. E quase o mesmo ocorre com as outras Áreas da Assessoria.

Consequentemente, o encarar-se o volume de queixas recebidas em cada Área não dispensa, com vista a uma leitura mais fina, a análise dos **subgrupos mais homogêneos de queixas**, por forma a detectar-se melhor quais são **as grandes tipologias de reclamações** apresentadas ao Provedor de Justiça.

5. Neste sentido, e de forma inovatória, apresenta-se neste Relatório o Gráfico V («**Assuntos das queixas**»), que permite uma interpretação condizente com os dados anteriormente apresentados, todavia mais desagregados em função dos temas mais típicos revelados pelas reclamações recebidas, e não já, tanto, do volume das mesmas por cada Área da Assessoria.

Este Gráfico V evidencia que as queixas atinentes à segurança social e ao trabalho na função pública, respectivamente, recolhem maior relevo por comparação com outros subgrupos de assuntos.

Duas advertências, porém, a este propósito: serve a primeira para recordar que as Áreas correspondentes da Assessoria foram, durante longos anos, cimeiras no volume anual de queixas recebidas; serve a segunda para acentuar que as mesmas Áreas — falo das Áreas 3 e 4 — agregam, cada uma, uma tipologia muito mais homogênea<sup>8</sup> de queixas do que a emergente da variedade de tipologias encontrada nas restantes Áreas da Assessoria.

Por isso, se a leitura deste Gráfico V melhora a interpretação dos dados referentes às queixas recebidas, não deve ser desligada, em qualquer caso, da que se pode fazer do Quadro 10 e de outros dados estatísticos que faço constar deste Relatório.

**O que é possível afirmar-se, em conclusão**, é que à tradicional dicotomia prevalecente entre queixas sobre matérias da segurança social e da

---

<sup>8</sup> Tanto quanto é possível falar-se de homogeneidade de queixas nestas duas Áreas: ver os anexos estatísticos às «introduções» de cada uma, dos quais facilmente se induzirá que, não obstante alguma homogeneidade, são diversificadas as queixas de que cada uma deve tratar.

função pública, respectivamente, vem-se contrapondo, com nitidez, **a subida de queixas sobre outras matérias**: assim, fiscalidade, direitos dos estrangeiros, consumo, urbanismo e ordenamento do território, etc..

Se a isto somarmos o já assinalado aumento no volume anual de queixas, então talvez seja lícito dizer que o recurso ao Provedor de Justiça evidencia, nestes últimos anos, **níveis de maior «apetência» diferenciada por parte dos cidadãos e uma clara maior diversificação nas tipologias das queixas formuladas**.

Não é isto, afinal, prova de que este órgão do Estado não apenas solidifica o seu papel nuclear de garantia de direitos dos administrados como, ademais, o vê acolhido por forma mais abrangente pelos cidadãos, sejam eles contribuintes ou funcionários públicos, munícipes ou pensionistas, consumidores ou desempregados, estudantes ou imigrantes?

#### 6. Quem se queixou ao Provedor de Justiça em 2005?

Começo por recordar que o artigo 23.º da nossa Constituição alude expressamente a queixas dos «cidadãos», estribadas em acções ou omissões dos poderes públicos.

Histórica e nuclearmente, a figura do Provedor de Justiça recorta-se em função da defesa de direitos individuais e colectivos face aos poderes públicos. É, por isso, natural que sejam sobretudo de pessoas singulares as reclamações mais frequentes junto do Provedor de Justiça.

Deste ponto de vista, não se detecta alteração de maior em 2005: com efeito, dos 6.406<sup>9</sup> reclamantes, 5.989 são pessoas singulares, constituindo, pois, a esmagadora maioria (93,5%). Destas, 61,1% pertence ao género masculino e 38,9% ao feminino (Gráficos XX a XXII). Continuo a registar<sup>10</sup> uma sustentação no aumento de queixas por parte de mulheres, por comparação com anos anteriores, mas não é, por ora, lícito daí extrair conclusões mais definitivas do que este apontamento.

Quanto às reclamações provenientes de pessoas colectivas, remeto para o «Comentário Estatístico», assinalando apenas que representam 6,5%

---

<sup>9</sup> Faço notar que não há coincidência entre o número de queixosos no ano e o volume de processos. Para melhor compreensão desta diferença, veja-se o «Comentário Estatístico», ponto 1.

<sup>10</sup> Cf. Relatório 2004, pág. XIV.

do total de queixosos e que se denota uma ascendência das reclamações provenientes de «sociedades» e «associações», por contraponto à maior predominância tradicional das organizações sindicais. Mas isto só condiz com a já assinalada maior diversificação na tipologia das queixas apresentadas ao Provedor de Justiça.

7. Remeto igualmente para aquele «Comentário Estatístico» as observações pertinentes que se queiram extrair da origem geográfica das queixas recebidas.

8. Vale a pena, porém, sublinhar que este Relatório comporta uma outra novidade, qual seja a de se ter procurado perscrutar um pouco mais fundo o perfil dos reclamantes (ver, a este propósito, o «Comentário Estatístico», ponto 5).

É esta uma velha ambição dos meus ilustres antecessores <sup>11</sup>. Como a intentaram concretizar? Muito simplesmente, procurando fosse extraído de cada queixa o perfil «sócio-económico» do queixoso.

Como é bem de ver, esta metodologia abriu porta a algumas conclusões, mas inevitavelmente fragmentárias. Digo algumas conclusões, porque foi possível delas retirar o «retrato» predominante dos queixosos: funcionários públicos, por um lado, pensionistas e reformados, por outro (aliás, coincidindo com o maior volume tradicional de queixas quanto a matérias da função pública e da segurança social, respectivamente). Fragmentárias, todavia, porque o método utilizado não consentia conhecer muito mais do que o presumido estatuto sócio-profissional dos reclamantes directamente induzido dos assuntos atinentes àquelas matérias (por isso, de uma queixa de um contribuinte raramente se poderia extrair qual o seu perfil sócio-económico, o mesmo sucedendo com reclamações de consumidores ou de munícipes). Não admira, assim, que nas estatísticas pertinentes dos Relatórios desses anos a «profissão não declarada» fosse a predominante <sup>12</sup>.

Entendi, em 2001, ensaiar outra solução, potencialmente mais clarificadora do perfil (não apenas sócio-económico) dos reclamantes. Para esse

---

<sup>11</sup> Veja-se, a título exemplificativo, os vários Relatórios das décadas de 80 e 90.

<sup>12</sup> Por todos, veja-se o Relatório referente a 1999, pág. 28.

feito, foi preparado um questionário que, conjuntamente com o ofício que acusa a receção da queixa, é remetido a cada reclamante, para devolução anónima.

Foi com base nos questionários recebidos entre Janeiro de 2001 e Setembro de 2004 — e que são anónimos, sublinho mais uma vez — que se tornou possível estabelecer grande parte das conclusões sobre o perfil dos cidadãos que, nesse período, se dirigiram ao Provedor de Justiça e acerca das principais razões que os conduziram a este recurso <sup>13</sup>.

É, pois, com base nas respostas contidas nos questionários enviados aos queixosos, em 2005, que, de algum modo, se torna, agora, possível traçar os contornos do seu perfil.

Faço notar, em todo o caso, que este não é um retrato a «corpo inteiro». Por três razões, fundamentalmente: primeira, porque só 47% dos queixosos devolveu os questionários que lhes foram remetidos; segunda, porque muitos dos questionários não foram totalmente preenchidos, precludindo, assim, o conhecimento completo de todas as vertentes neles contidas; terceira, porque não foi, em consequência, viável operar-se um cruzamento dos vários dados dos referidos questionários.

De todo o modo, dos 47% de respondentes, dois terços tinha entre 30 e 59 anos, mais de 42% possuía habilitações de nível superior, sendo as categorias sócio-económicas mais relevantes as de aposentado/reformado e as de funcionário público <sup>14</sup>.

Quanto às razões por que estes reclamantes decidiram recorrer ao Provedor de Justiça, 45% assinala o vector «reparação de injustiças» e cerca de 30% dividem-se, de igual modo, entre os factores «capacidade de pressão ou de influência» do Provedor e o este constituir a «última alternativa» para a solução da sua queixa. Estas conclusões não se afastam das que se retiraram no estudo publicado em 2005, atrás assinalado, e consolidam a imagem pre-

---

<sup>13</sup> Vd. «O Exercício do Direito de Queixa como forma de participação política — o caso do Provedor de Justiça», de Manuel Meirinho Martins e Jorge Sá, *Provedoria de Justiça*, 2005.

<sup>14</sup> Volto a chamar a atenção para o facto de os 47% de questionários respondidos se apresentarem muito incompletos no seu preenchimento. Daí resultam as aparentes incongruências de ter de se concluir por dois terços de respondentes entre os 30 e os 59 anos e de uma das categorias sócio-profissionais mais significativas ser a dos reformados/pensionistas.

ponderante do Provedor de Justiça aos olhos dos cidadãos, fundamentalmente, como um instrumento de reparação de injustiças.

9. Retome-se, agora, a leitura da actividade processual de 2005; para assinalar que se conseguiu encerrar 7.006 processos. Trata-se de um volume sem comparação com o de homólogos de anos imediatamente anteriores (vd. Gráfico VII) e, seguramente, um dos mais elevados desde sempre alcançados na Provedoria de Justiça.

Impõe-se, porém, assinalar que, tal como se referiu que a abolição dos antigos «processos apensos» iria fazer diminuir o volume anual constante das estatísticas sobre processos entrados, assim também há que desinflacionar estes 7.006 processos arquivados, porque neste número se contêm 742 antigos processos apensos (vd. Quadro 4), categoria, como já assinalado, prestes a desaparecer<sup>15</sup>. De todo o modo, é notável o volume de processos de queixas encerrado em 2005, mais 22% do que no ano anterior, confirmando um dos índices da eficiência que tenho procurado emprestar à instituição.

10. Outro destes índices passa pelo ritmo de celeridade que se consiga atingir entre o momento da entrada da queixa e o momento da sua decisão final, quer dizer, do encerramento do processo.

Como disse em Relatórios anteriores, o Provedor de Justiça deve dedicar especial atenção a este aspecto, pois a sua função capital é a de tratar — e tratar tão bem quanto saiba e possa — as queixas dos cidadãos<sup>16</sup>. Dispenso-me de mais explicações, tão evidente se me afigura a razão de ser desta preocupação nuclear.

Ao longo dos cinco anos de mandato que levo, procurei instituir, ou aperfeiçoar, mecanismos internos com vista à dinamização dos processos de queixa sob instrução. Fixação de prazos para respostas das entidades visadas nos processos, reuniões e contactos com estas e também com os reclamantes, diligências telefónicas sistemáticas, deslocações externas conducentes a melhor

---

<sup>15</sup> Como se pode verificar no Quadro 5, transitam para 2006 apenas 44 processos apensos.

<sup>16</sup> O que não significa ignorar ou menosprezar os demais vectores da sua função: significa apenas que, do meu ponto de vista, é com as queixas que recebe que deve preocupar-se em primeira linha, outorgando-lhes prioridade no acervo do seu trabalho. Vd., a este respeito, Relatório à Assembleia da República, 2001.



averiguação do objecto das queixas, levantamentos periódicos à situação dos processos de maior longevidade e demarcação de prazos aos meus Assessores para a prossecução das iniciativas a seu cargo — consubstanciam uma vasta panóplia de orientações pontuais, ou de regras balizadoras do trabalho quotidiano da Assessoria.

Os índices de eficiência no encerramento dos processos atestam a consecução desta finalidade, como o comprova o grau de celeridade que, de ano para ano, se vem alcançando.

Por isso, não estranho, mas congratulo-me com o facto de **75% das queixas recebidas em 2005 terem obtido desfecho no decurso do próprio ano** (ver Gráfico IX), por comparação com os 70% alcançados em 2004.

Se quisermos, porém, indagar mais fundo podemos verificar que cerca de **53% dos processos provenientes de anos anteriores a 2005 foram também encerrados, neste ano, em menos de doze meses após a sua abertura** (ver Gráfico X).

Posso, pois, concluir assim, e de forma rigorosa: **86% dos processos de queixa, arquivados em 2005, demoraram, no conjunto, menos de um ano a resolver.** É inquestionável ter-se conseguido uma *performance* marcante no ritmo de celeridade que deve ser imprimido às respostas que os cidadãos reclamam do Provedor de Justiça<sup>17</sup>, correspondendo-se, por isso, à sua legítima exigência de cumprimento de fundamentais deveres funcionais deste órgão do Estado.

11. E, todavia, não posso deixar de sublinhar que numerosas entidades públicas visadas nos processos de queixa continuam a mostrar-se demasiadamente morosas — para não dizer, por vezes, impenitentes — perante os pedidos de esclarecimento formulados no âmbito da instrução das queixas. Esta atitude tem de ser, aqui, devidamente censurada, pelo que significa, não sobretudo de desrespeito pelos deveres de cooperação para com o Provedor de Justiça (artigo 29.º da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril), como, mais particularmente, de insensibilidade face às questões colocadas pelos cidadãos (e que

---

<sup>17</sup> Para mais pormenores sobre os tempos de duração dos processos, cf. «Comentário Estatístico», ponto 8.

implicam, para além do direito de contraditar, justamente assegurado pelo Estatuto do Provedor, no seu artigo 34.º, o dever de esclarecimento e resposta **que, se precludido, paralisa a instrução do processo**).

Por isso não se estranhará que vários processos tenham de ultrapassar os doze meses que, como regra atingível idealmente, há muito me fixei. Fossem mais rápidas e também mais concludentes, em muitos casos, as respostas requeridas das entidades públicas visadas, o panorama descrito melhoraria seguramente, permitindo à Provedoria de Justiça maximizar ainda mais as suas potencialidades.

Isto significa, em suma, que muitas entidades públicas não apreenderam ainda, de forma cabal, o papel do Provedor de Justiça no seu relacionamento institucional com elas, induzido pelas queixas dos cidadãos, reflectindo no seu comportamento um ADN burocrático e empedernido, bem revelador de anquilosamentos tradicionais, que tardam muito em ser ultrapassados.

12. Face ao que venho relatando, perguntar-se-á agora: e como está a pendência dos processos?

A pendência processual está baixa, não obstante o aumento, gradual, das queixas. O resultado atingido deriva, evidentemente, do esforço que ao longo destes anos se tem feito para instilar ritmos de celeridade na instrução e arquivamento dos processos, nos termos acima referidos.

Se olharmos para o Gráfico II, referente à evolução do número total de processos pendentes, verificar-se-á ter-se atingido **o nível mais baixo de pendência processual da história da Provedoria de Justiça**<sup>18</sup>, ou seja, **2.150 processos**, a que acrescem 44 apensos.

Este Gráfico II evidencia bem todo o esforço feito nestes últimos anos, pois conseguiu-se (não obstante o aumento gradual do volume de queixas anualmente recebido) reduzir, da forma expressiva que nele se reflecte, esse

---

<sup>18</sup> Ressalvarei desta afirmação, naturalmente, os primeiros anos de actividade da instituição, porque, nesses anos, o volume anual de processos também não alcançou dimensão relevante. Recordo que, em 1976, foram recebidas 1.612 queixas e, em 1984, 2.543 queixas (incluindo os processos de iniciativa do Provedor e as queixas reabertas), como se retira dos Relatórios correspondentes a esses anos.

«monstro» de todas as instituições do Estado que é a pendência, ou seja, no fundo, o que não se resolveu ainda. Esta leitura deve ser acompanhada, para boa percepção da realidade, pela análise do Gráfico VIII, que intenta fazer ressaltar a durabilidade de processos com maior longevidade (eles também, por escalões temporais, em nítida regressão numérica), impossível de eliminar de todo, por razões ora relacionadas com a sua intrínseca complexidade substantiva, ora, as mais das vezes, com o inevitável emaranhado processual ou adjetivo de que se cobre o desenrolar da instrução de várias queixas, sobretudo daquelas cuja resolução implica o concurso de diversas entidades públicas, no âmbito específico das suas competências.

13. Falei da eficiência do Provedor de Justiça. E quanto à sua eficácia, ou seja, quanto aos resultados concretos que alcança, ou não alcança?

O Quadro 9 dos «Dados Estatísticos» patenteia a evidência de que ela é alta: **cerca de 83% das queixas obtiveram desfecho positivo para os reclamantes**<sup>19</sup>, o que representa o valor mais alto desde 2001 e o terceiro valor mais alto desde que este indicador é calculado.

14. A esmagadora maioria destas queixas é solucionada sem necessidade de recurso a Recomendação formal, nos termos do artigo 20.º, n.º 1, alínea *a*) do Estatuto do Provedor de Justiça. São resolvidas, portanto, através de simples sugestões ou propostas formuladas às entidades visadas, na senda de uma longa e boa prática da Provedoria de Justiça.

Em regra, reservo o recurso à Recomendação ou para os casos previstos na alínea *b*) daquele preceito do Estatuto (ou seja, Recomendações normativas ou legislativas), ou, no âmbito dos casos previstos na alínea *a*) do mesmo preceito, para situações de maior relevo jurídico ou social.

---

<sup>19</sup> Reporto-me, como é evidente, às queixas com fundamentação bastante para potenciar uma solução por parte do Provedor de Justiça, o que exclui, naturalmente, as queixas liminarmente rejeitadas, as queixas improcedentes de todo e as encaminhadas para instâncias específicas, nos termos do artigo 32.º do Estatuto do Provedor de Justiça.

Como se induz do Quadro 8, apenas 255 das queixas encerradas não foram resolvidas (podendo sê-lo), no conjunto dos 7.006 processos arquivados em 2005.

15. Como acabei de dizer, restrinjo o recurso à Recomendação (em sentido estrito) para casos mais limitados, o que, como se comprova pela taxa de sucesso atrás referenciada, em nada afecta a solução das queixas fundamentadas; tal como, de forma simétrica, me abstenho de recorrer ao Tribunal Constitucional sem, previamente, esgotar todas as possibilidades de sanar possíveis inconstitucionalidades ou ilegalidades por via de proposição de alterações pertinentes junto do poder legislativo (em regra, o Executivo).

Esta minha postura explica o menor número de Recomendações e de pedidos de declaração de inconstitucionalidade formulados nos anos do meu mandato (Gráfico III).

Em 2005, subscrevi 17 Recomendações, das quais 12 ao abrigo da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto do Provedor de Justiça. Oito destas Recomendações foram acatadas, duas não foram acatadas e as restantes sete aguardam resposta definitiva<sup>20</sup>. Os textos destas Recomendações constam do local próprio deste Relatório.

Quanto aos pedidos de declaração de inconstitucionalidade, também insertos no Relatório, remeto para o que a seu propósito se escreve sob a epígrafe própria — «Pedidos de Fiscalização da Constitucionalidade» —, não deixando de chamar a atenção para os casos, muito mais numerosos, em que se decidiu rejeitar os pedidos apresentados. Entre estes, destaco, pela dificuldade e atipicidade dos seus contornos político-constitucionais, o que se reportava à inconstitucionalidade apontada, por significativo grupo de ilustres personalidades do País, ao n.º 4 do artigo 8.º da nossa Constituição, a propósito da primazia do Tratado Constitucional da União Europeia.

---

<sup>20</sup> Tratando-se, nestes casos, de Recomendações legislativas, é frequente assistir-se a um moroso processo de resposta, quer por parte da Assembleia da República, quer por parte do Executivo, ultrapassando-se largamente o prazo estabelecido no artigo 38.º, n.º 2 do Estatuto, entendendo-se este também aplicável àquele tipo de Recomendações.

16. A Administração Central permanece, com ligeiras flutuações, como o grande sector das Administrações do Estado destinatário do maior número de queixas dos cidadãos (aumentando de 49,1% em 2004 para 55,7% em 2005 — cf. Gráfico XIV). Segue-se a Administração Local como segundo grande grupo de entidades visadas, dentro do qual predominam os Municípios de Lisboa, Cascais, Sintra e Porto, que representam 16% da Administração Local (cf. Gráfico XVIII) destinatária das queixas de fregueses e municípios.

No seio da Administração Central, os Ministérios das Finanças e Administração Pública, da Administração Interna, do Trabalho e Solidariedade Social, e o da Justiça congregam o maior volume de queixas dos cidadãos (cf. Gráfico XVII e «Comentário Estatístico», ponto 11). Deve ter-se presente que esta repartição de queixas por grandes categorias de entidades públicas nelas visadas não é simétrica da repartição das queixas por assuntos ou matérias. Assim, quer as queixas de contribuintes, quer as queixas de funcionários públicos de quadros do Ministério das Finanças e Administração Pública, têm, no fundo, como entidade visada este Ministério. O mesmo se passará em relação a queixas de reformados da segurança social (contra os Centros Distritais de Segurança Social) e a queixas de funcionários do respectivo Ministério, ou a queixas de sindicatos, comissões de trabalhadores, ou trabalhadores, contra serviços do mesmo Ministério (por exemplo, neste caso, contra omissões de actuação por parte de Delegações da Inspeção-Geral do Trabalho).

É necessário, pois, distinguir bem a realidade subjacente ao Gráfico V (e, também, a do Gráfico XIII, esta mais abrangente) daquela que se pretende retratar nos Gráficos XIV a XIX dos «Dados Estatísticos».

17. Alongo-me um pouco nesta introdução ao Relatório porque em 2005 se comemorou o 30.º aniversário da criação legal do Provedor de Justiça<sup>21</sup>, justificando-se, por isso, um apontamento mais detalhado.

---

<sup>21</sup> Decreto-Lei n.º 212/75, de 21 de Abril. O primeiro Provedor de Justiça tomara posse em 17 de Março de 1976, tendo sido instituído pelo Decreto-Lei n.º 189-A/76, de 15 de Março, o Serviço do Provedor de Justiça: cf. Relatório de 1976 à Assembleia da República, págs. 6-10.

Escuso-me de explicar as razões por que entendi dever ser esta celebração o mais sóbria possível, todavia condizente com a missão constitucional que me está cometida.

Assinalo, assim, em primeiro lugar, a difusão de milhares de folhetos<sup>22</sup> descritivos da função do Provedor de Justiça pelos distritos que as estatísticas de queixas assinalam, persistentemente, corresponder às zonas do País em que se denota menor recurso das pessoas ao Provedor. Não estou seguro de que tenha sido esta iniciativa a despoletar o aumento de queixas que, em 2005, se detectou em três dos distritos abrangidos por esta operação, a saber: Guarda, Beja e Vila Real<sup>23</sup>, que, tradicionalmente, registam escasso volume de reclamações. É seguro, porém, que a ampla difusão anteriormente emprestada a folhetos especificamente dirigidos às comunidades de imigrantes<sup>24</sup> foi decisiva no aumento acentuado, que se tem vindo a constatar, de queixas originárias de imigrantes em Portugal. Devo agradecer publicamente ao Conselho de Administração da empresa CTT o contributo dado a esta iniciativa, tal como o deu à possibilidade de todo o correio expedido em 2005 comportar um logótipo especificamente criado para a comemoração do 30.º aniversário da instituição.

Em segundo lugar, quero sublinhar a publicação da obra, já antes referenciada, sobre o direito de queixa ao Provedor de Justiça, que não duvido ter sido, no seu género, pioneira no nosso País. Pretendi, ainda, fazer publicar um volume de estudos que solicitei aos nossos melhores académicos de direito constitucional e de direito administrativo. Por diversos avatares, que me escuso de explicitar, esta edição foi adiada para 2006.

Em terceiro lugar, promovi a realização, em Lisboa, do II Colóquio Luso-Brasileiro de Ombudsman, o qual, para além da participação de Ouvidores Públicos do Brasil, contou com a presença do (primeiro) Provedor de Justiça de Angola, do Comissário contra a Corrupção de Macau, do Presidente da Federação Ibero-Americana de Ombudsman e da Defensora Adjunta de Espanha. Esta iniciativa situou-se, como é bem de ver, no quadro de uma tentativa de ampla promoção de contactos com o mundo lusófono e com os nos-

---

<sup>22</sup> Até ao limite de um milhão.

<sup>23</sup> Cfr. «Comentário Estatístico», ponto 4.

<sup>24</sup> Cfr. Relatório de 2004 à Assembleia da República, pág. 729 e também pág. XV.

sos homólogos integrados na Federação Ibero-Americana de Ombudsman, de que fui vice-presidente de 2001 a 2005.

18. Desde 2001 que o Relatório anual à Assembleia da República comporta uma apreciação quantitativa e qualitativa a respeito da tipologia das queixas recebidas em cada Área da Assessoria, inserta nas respectivas «Introduções».

Torna-se imprescindível, pois, a leitura destas apreciações, se se pretender adquirir uma visão mais compreensível sobre as principais categorias de queixas recebidas, descortinar os seus eixos de eventual evolução e aprender o que terá sido, ao fim e ao cabo, a actividade central do Provedor de Justiça ao longo do ano.

Não se estranhará a extrema diversidade no tipo de reclamações ao Provedor de Justiça, que coloca este órgão do Estado como um observatório privilegiado da multiplicidade de situações reclamadas e o torna um instrumento eficaz de garantia dos direitos dos cidadãos, de apaziguamento das relações entre eles e os vários poderes públicos e de correctivo de disfuncionalidades procedimentais administrativas. Julgo que isso mesmo ressalta bem daquelas apreciações.

19. Quero aqui deixar uma palavra de recordação à memória do meu Assessor na Extensão da Região Autónoma da Madeira, Dr. António Luiz Figueiredo Vasco, falecido este ano. Os cidadãos residentes naquela Região Autónoma não ficaram prejudicados pela ausência prolongada a que a sua doença obrigou, pois as suas queixas foram tratadas na sede da Provedoria de Justiça<sup>25</sup>. Mas o Provedor viu-se, assim, em todo o caso, mais limitado nas possibilidades de intervenções que fossem necessárias e sem o suporte de um colaborador leal e dedicado, que marcou uma presença digna na Extensão a seu cargo.

20. Este Relatório retrata o meu trabalho e o trabalho dos meus colaboradores em 2005, ano comemorativo do 30.º aniversário do Provedor de Justiça.

---

<sup>25</sup> É esta a razão por que o Relatório deste ano não insere um capítulo próprio sobre a Extensão na Região Autónoma da Madeira.



À pergunta **valeu a pena?** só espero que ele represente, para a Assembleia da República, a quem o apresento, e para o País por seu intermédio, uma resposta conclusiva em relação aos 30 anos decorridos e de justificada esperança para os anos vindouros.

*H. Nascimento Rodrigues*







I.

ACTIVIDADE  
PROCESSUAL:  
DADOS  
E COMENTÁRIO  
ESTATÍSTICO



## 1.1. Quadros e gráficos

### A — Quadros

**Quadro 1**  
**Reclamantes em 2005**

Pessoas singulares	5989
Pessoas colectivas	417
<b>Total de reclamantes</b>	<b>6406</b>

**Quadro 2**  
**Número de processos entrados**

Por queixa escrita	3799
Por queixa verbal/presencial	496
Por queixa por via electrónica	1041
Por iniciativa do Provedor	12
<b>Total de processos abertos</b>	<b>5348</b>
Processos reabertos	411
<b>Total de processos entrados</b>	<b>5759</b>



### Quadro 3

#### Número de processos em instrução

Processos principais que transitaram de 1990 a 1999	59
Processos principais que transitaram de 2000	40
Processos principais que transitaram de 2001	84
Processos principais que transitaram de 2002	202
Processos principais que transitaram de 2003	502
Processos principais que transitaram de 2004	1768
Processos apensos anteriores a 2003*	786
<b>Soma dos processos anteriores a 2005</b>	<b>3441</b>
Processos reabertos em 2005	411
Processos abertos em 2005	5348
<b>Total de processos em instrução</b>	<b>9200</b>

\* 5 processos apensos passaram a principais em 2005

### Quadro 4

#### Número de processos arquivados

Processos principais que transitaram de 1990 a 1999	40
Processos principais que transitaram de 2000	23
Processos principais que transitaram de 2001	48
Processos principais que transitaram de 2002	128
Processos principais que transitaram de 2003	297
Processos principais que transitaram de 2004	1425
Processos apensos anteriores a 2003	742
<b>Soma dos processos anteriores a 2005</b>	<b>2703</b>
Processos reabertos em 2005	367
Processos abertos em 2005	3936
<b>Total de processos arquivados</b>	<b>7006</b>

### Quadro 5

#### Número de processos pendentes em 31 de Dezembro

Processos principais transitados de 1994 a 1999	19
Processos principais transitados de 2000	17
Processos principais transitados de 2001	36
Processos principais transitados de 2002	74
Processos principais transitados de 2003	205
Processos principais transitados de 2004	343
Processos apensos anteriores a 2003	44
<b>Soma dos processos anteriores a 2005</b>	
	<b>738</b>
Processos reabertos em 2005	44
Processos abertos em 2005	1412
<b>Total de processos pendentes</b>	<b>2194</b>

### Quadro 6

#### Resumo do movimento de processos

Total de processos entrados	5759
Total de processos em instrução	9200
Total de processos arquivados	7006
Processos entrados e arquivados em 2005	*4303
Processos pendentes em 31 de Dezembro	2194
<b>Processos principais pendentes em 31 de Dezembro</b>	<b>2150</b>

\*Representando 74,7 % do total de processos entrados

### Quadro 7

#### Recomendações e pedidos de declaração de inconstitucionalidade

Recomendações	*17
Pedidos de declaração de inconstitucionalidade	2

\*Sendo 12 legislativas/normativas

### Quadro 8

#### Motivos de arquivamento

<b>A</b>	Arquivamento liminar		889	12,7%
<b>B</b>	Falta de fundamento		2288	32,7%
<b>C</b>	Encaminhamento		914	13,1%
<b>D</b>	Resolvido com intervenção essencial do Provedor	Com recomendação (acatada)	57	0,8%
<b>E</b>		Sem recomendação	2031	29,0%
<b>F</b>	Resolvido sem intervenção essencial do Provedor		278	4,0%
<b>G</b>	Não resolvido	Com recomendação (não acatada)	33	0,5%
<b>H</b>		Sem recomendação	222	3,2%
<b>I</b>		Desistência da queixa	183	2,6%
<b>J</b>	Arquivamento por formulação de pedido de DI/VI		2	0,0%
<b>K</b>	Arquivamento por motivos administrativos		109	1,6%

### Quadro 9

#### Rácios de eficácia da intervenção do Provedor

Taxa de estudo	$(TPE - A - K) / TPE$	89%
Taxa de resolução	$(D + E + F + J) / [TPA - (A + B + C + K)]$	84%
Taxa de sucesso	$(D + E + J) / [TPA - (A + B + C + F + K)]$	83%

\*TPE – Total de processos entrados

\*TPA – Total de processos arquivados

### Evolução entre 2001 e 2005

	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Taxa de estudo</b>	88,1%	82,1%	86,0%	84,7%	89,2%
<b>Taxa de resolução</b>	79,7%	83,9%	83,1%	79,0%	84,4%
<b>Taxa de sucesso</b>	71,2%	81,0%	79,4%	76,8%	82,7%

### Quadro 10

#### Distribuição dos processos

<b>ÁREA 1</b> Ambiente e recursos naturais; urbanismo e habitação, ordenamento do território e obras públicas; lazeres.	<b>700</b>	<b>14,3%</b>
<b>ÁREA 2</b> Assuntos económicos e financeiros, fiscalidade, fundos europeus, responsabilidade civil, jogo, contratação pública e direito dos consumidores.	<b>860</b>	<b>17,6%</b>
<b>ÁREA 3</b> Assuntos sociais: trabalho, segurança social e habitação social.	<b>791</b>	<b>16,1%</b>
<b>ÁREA 4</b> Assuntos de organização administrativa e relação de emprego público, estatuto do pessoal das forças armadas e das forças de segurança.	<b>705</b>	<b>14,4%</b>
<b>ÁREA 5</b> Assuntos judiciais; defesa nacional, segurança interna e trânsito; registos e notariado.	<b>693</b>	<b>14,1%</b>
<b>ÁREA 6</b> Assuntos político-constitucionais; direitos, liberdades e garantias; assuntos penitenciários; estrangeiros e nacionalidade; educação, cultura e ciência; comunicação social, desporto e saúde.	<b>973</b>	<b>19,9%</b>
<b>Extensão da Provedoria de Justiça na R. A. Açores</b>	<b>103</b>	<b>2,1%</b>
<b>Gabinete</b>	<b>2</b>	<b>0,0%</b>
<b>UNIDADE DE PROJECTO</b> Direitos dos menores, das mulheres, idosos e cidadãos com deficiência*.	<b>72</b>	<b>1,5%</b>

<b>Resumo</b>		
Distribuídos pelas áreas funcionais	<b>4899</b>	<b>85,1%</b>
Não distribuídos às áreas (por arquivamento liminar e outros motivos)	<b>860</b>	<b>14,9%</b>
<b>Total</b>	<b>5759</b>	<b>-</b>

\* - As reclamações específicas das Linhas Recados da Criança e do Cidadão Idoso são apresentadas em local próprio do Relatório.

### Quadro 11

#### Entidades visadas nos processos

<b>I – Administração Central</b>	
Governo	39
Presidência do Conselho de Ministros*	11
Ministério da Administração Interna	584
Ministério da Agricultura, do Des. Rural e das Pescas	52
Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior	17
Ministério da Cultura	9
Ministério da Defesa Nacional	81
Ministério da Educação**	322
Ministério da Justiça	464
Ministério da Saúde***	191
Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social****	483
Ministério da Economia e da Inovação	41
Ministério do Ambiente, do Ord. do Território e do Des. Regional	68
Ministério das Finanças e da Administração Pública	667
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações	12
Ministério dos Negócios Estrangeiros	46
<b>Total</b>	<b>3087</b>

\* Na Presidência do Conselho de Ministros incluem-se as estruturas dependentes dos Ministros da Presidência e dos Assuntos Parlamentares e do Ministro-Adjunto.

\*\* Inclui queixas contra estabelecimentos de ensino não superior públicos.

\*\*\* Inclui queixas contra estabelecimentos de saúde públicos.

\*\*\*\* Inclui queixas em que a entidade visada é o Instituto da Segurança Social.



<b>II – Administração Indirecta e Autónoma</b>	
Institutos públicos	166
Sector empresarial do Estado	136
Associações públicas	43
Universidades	43
Institutos politécnicos	27
Concessionários	117
Outras entidades	1
<b>Total</b>	<b>533</b>

<b>III- Administração Regional</b>		
Açores	Administração directa	52
	Administração indirecta	6
Madeira	Administração directa	25
	Administração indirecta	2
<b>Total</b>		<b>85</b>

<b>IV – Administração Local</b>	
Governos civis	27
Juntas distritais	0
Assembleias distritais	0
Federações de municípios	2
Municípios	761
Empresas municipais e serviços municipalizados	62
Freguesias	61
<b>Total</b>	<b>913</b>

<b>V – Entidades independentes e outras</b>	
Presidência da República	0
Assembleia da República	22
Provedoria de Justiça	1
Conselhos Superiores das Magistraturas	4
Tribunais	432
Ministério Público	58
Partidos políticos	2
Entidades administrativas independentes	27
Outras entidades públicas	1
<b>Total</b>	<b>547</b>

<b>VI- Entidades particulares e estrangeiras</b>	
Sindicatos	6
Bancos	54
Seguradoras	45
Estabelecimentos de ensino	5
Estabelecimentos de saúde	2
Outras sociedades comerciais	167
Outras entidades particulares	102
Entidades estrangeiras	1
<b>Total</b>	<b>382</b>

**Quadro 12**  
**Características das queixas**

<b>I - Pessoas singulares por género</b>	
Mulheres	2314
Homens	3642
Sem recolha de informação individualizada	33
<b>Total</b>	<b>5989</b>

<b>II – Queixas de pessoas colectivas</b>	
Associações	113
Associações profissionais	34
Comissões de residentes	30
Comissões de trabalhadores	10
Entidades públicas	31
Partidos políticos	14
Sindicatos e Associações sindicais	79
Sociedades	96
Outros	10
<b>Total</b>	<b>417</b>

## B) — Origem geográfica das queixas

I - Distritos	
Aveiro	153
Beja	63
Braga	212
Bragança	48
Castelo Branco	60
Coimbra	180
Évora	49
Faro	172
Guarda	54
Leiria	148
Lisboa	1937
Portalegre	43
Porto	723
Santarém	233
Setúbal	365
Viana do Castelo	98
Vila Real	79
Viscu	105
<b>Total</b>	<b>4722</b>

II – Regiões Autónomas	
Açores	126
Madeira	95
<b>Total</b>	<b>221</b>

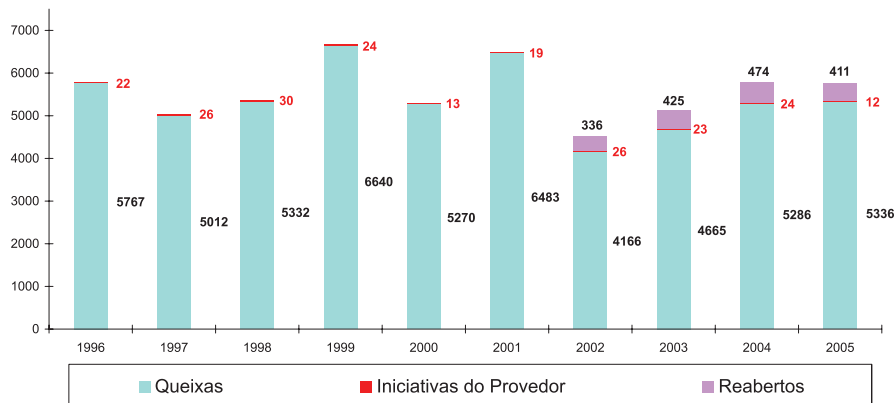
<b>III – Estrangeiro e origem não identificada</b>	
União Europeia	51
Estados lusófonos, Macau e ex-Estado da Índia	155
Outros países estrangeiros	35
<i>Total com origem no estrangeiro</i>	
	241
Origem não identificada	164
<b>Total</b>	<b>405</b>

**Quadro 13**  
**Queixas por habitante**  
**Origem geográfica dos cinco maiores valores**

	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>1.º</b>	<i>Lisboa</i>	<i>Lisboa</i>	<i>Lisboa</i>	<i>Lisboa</i>	<i>Lisboa</i>
<b>2.º</b>	Açores	Açores	Açores	Santarém	Açores
<b>3.º</b>	Coimbra	Évora	Coimbra	Açores	<b>Santarém</b>
<b>4.º</b>	Portalegre	Coimbra	Setúbal	Porto	<b>Setúbal</b>
<b>5.º</b>	Castelo Branco	Porto	Santarém	Setúbal	<b>Faro</b>

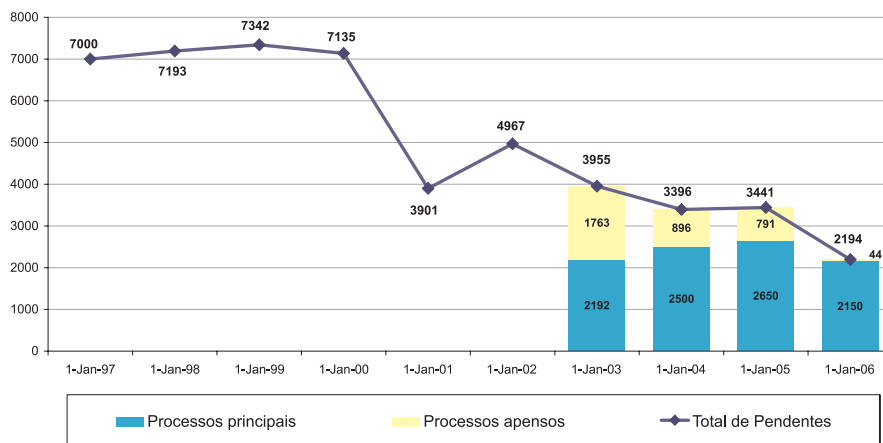
## B — Gráficos

### I — Processos entrados

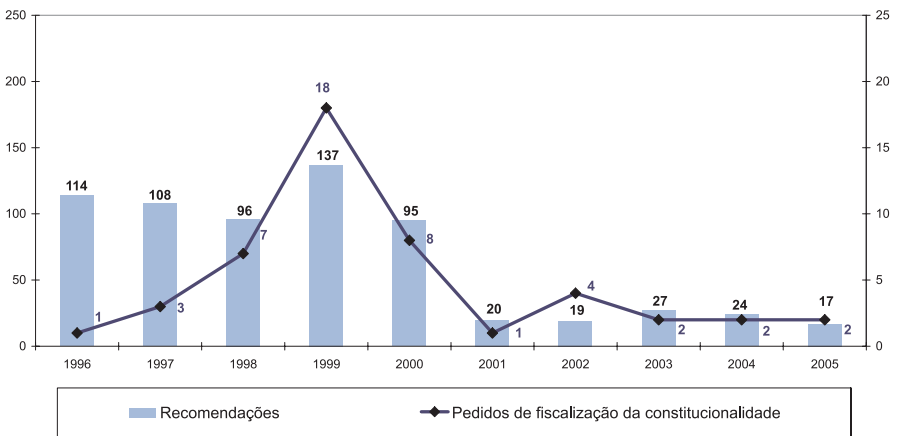


Os dados sobre processos reabertos são apenas apresentados a partir de 2002

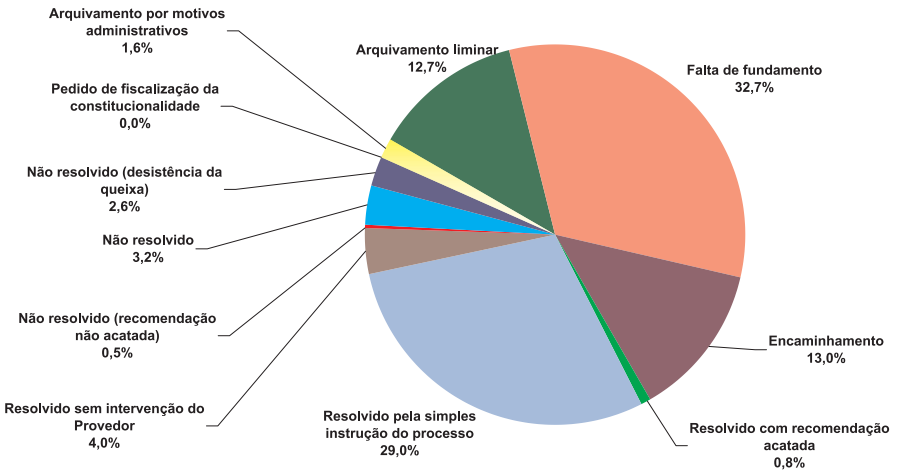
### II — Evolução do número total de processos pendentes



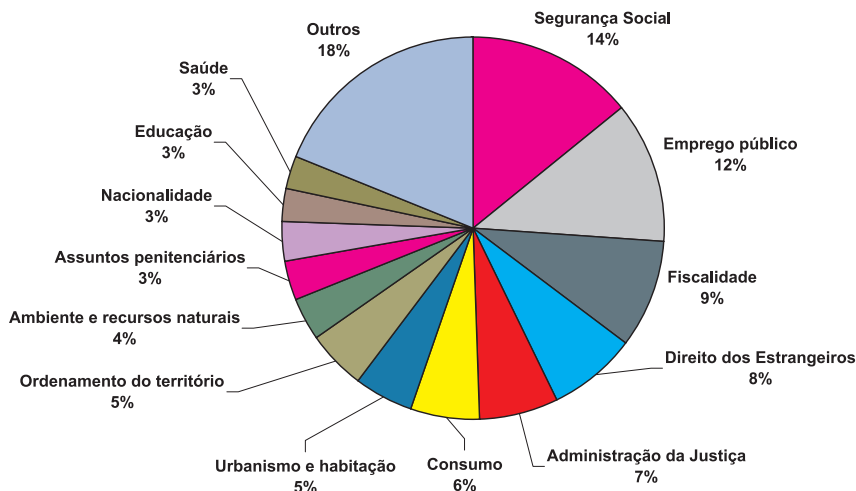
### III — Recomendações e pedidos de fiscalização da constitucionalidade formulados



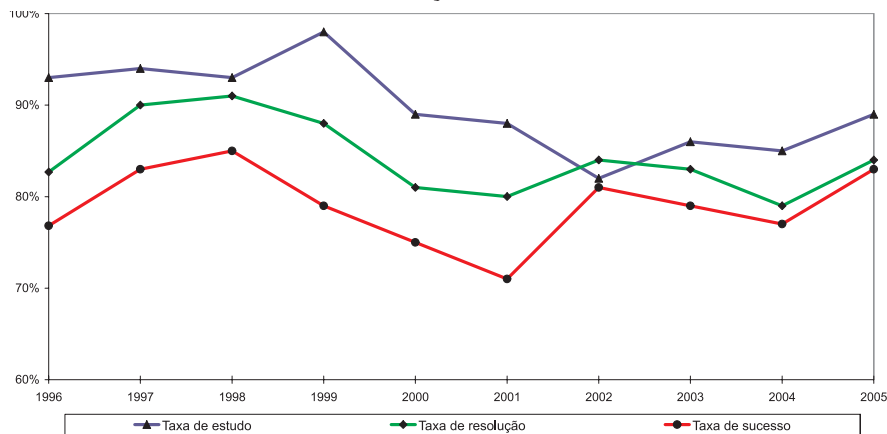
### IV — Motivos de arquivamento



### V — Assuntos das queixas



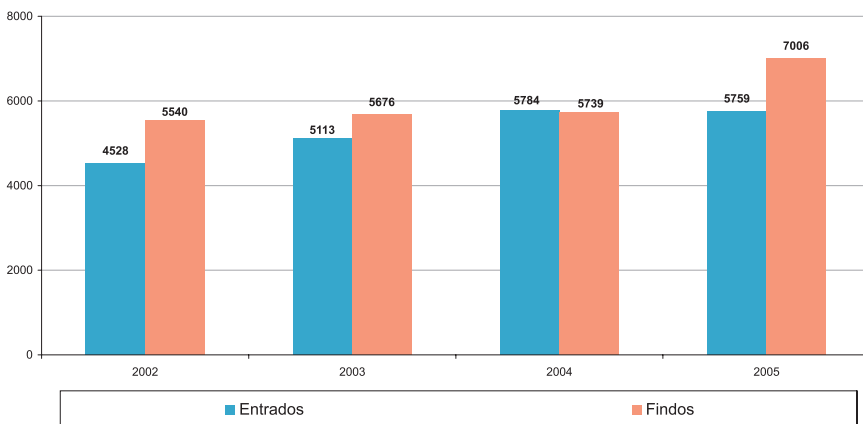
### VI — Evolução dos rácios



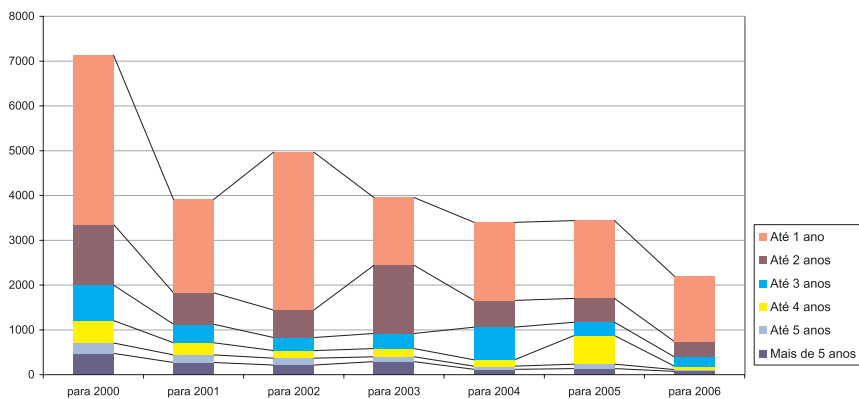




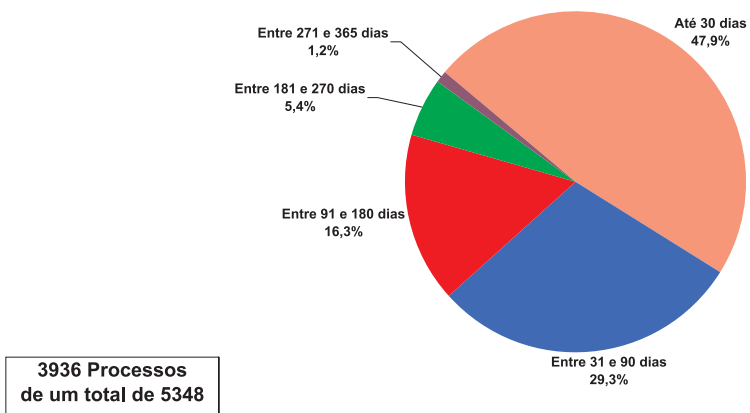
### VII — Processos entrados e findos



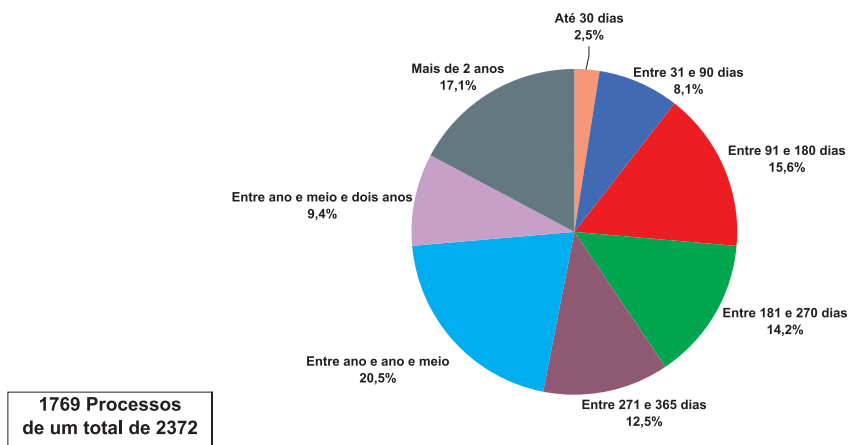
### VIII — Processos transitados de ano por prazo de pendência



## IX — Duração dos processos principais abertos e arquivados em 2005

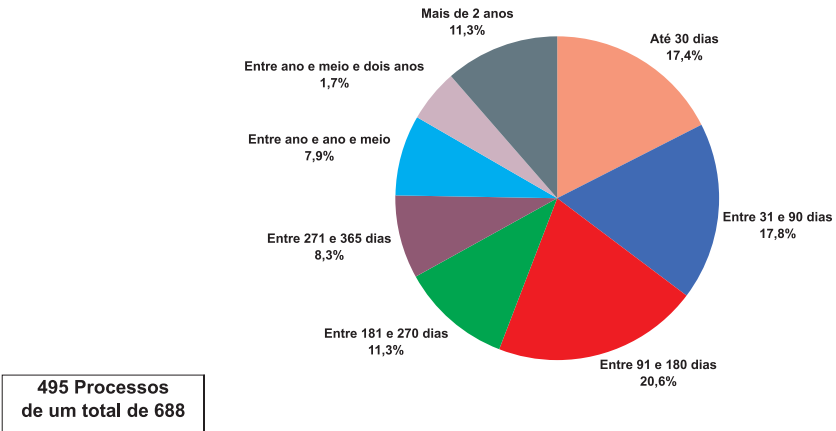


## X — Duração dos processos principais abertos antes de 2005 com primeiro arquivamento neste ano

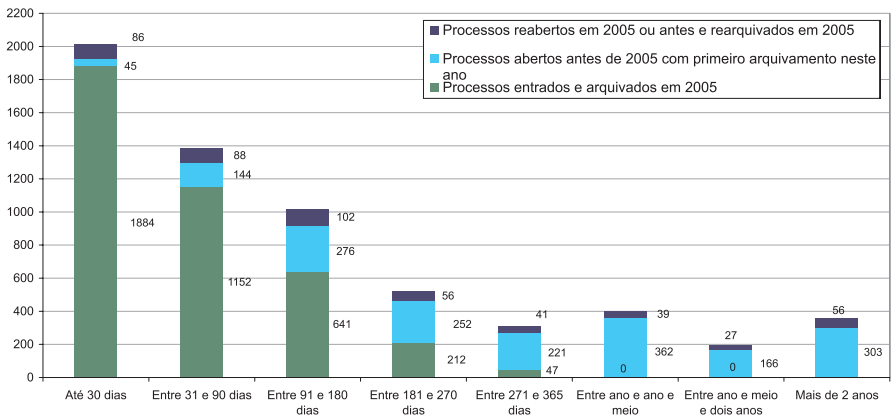




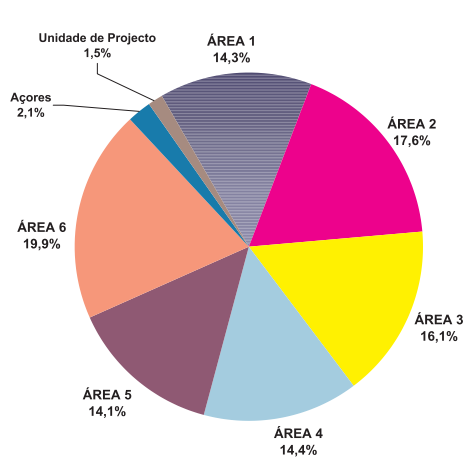
## XI — Duração dos processos principais reabertos em 2005 ou antes e rearquivados em 2005



## XII — Duração dos processos principais arquivados em 2005 (acumulados)



### XIII — Distribuição de processos por área temática



**Área 1 :** Ambiente e recursos naturais, urbanismo e habitação ordenamento do território e obras públicas, lazeres.

**Área 2 :** Assuntos económicos e financeiros, fiscalidade, fundos europeus, responsabilidade civil, jogo, contratação pública e direito dos consumidores.

**Área 3 :** Assuntos sociais: trabalho e segurança social, habitação social.

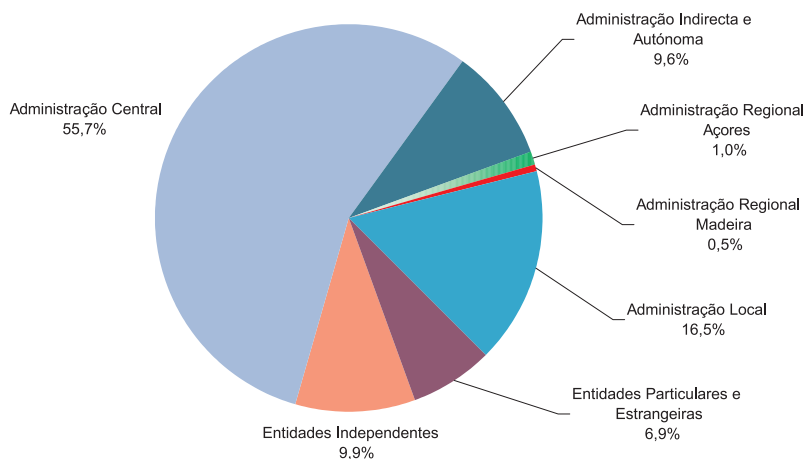
**Área 4 :** Assuntos de organização administrativa e relação de emprego público, estatuto do pessoal das forças armadas e das forças de segurança.

**Área 5 :** Assuntos judiciais, defesa nacional, segurança interna e trânsito; registos e notariado.

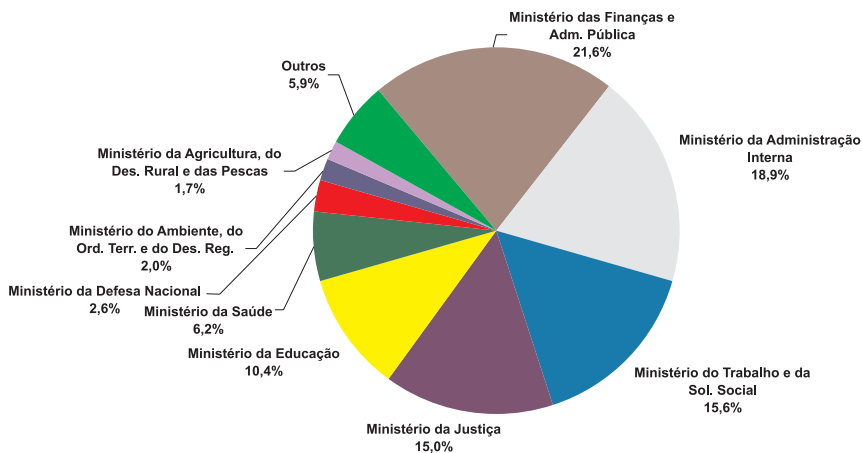
**Área 6 :** Assuntos político-constitucionais; direitos, liberdades e garantias; assuntos penitenciários; estrangeiros e nacionalidade; educação, cultura e ciência; comunicação social desporto e saúde.

**Unidade de Projecto:** Direitos dos menores, das mulheres, idosos e cidadãos com deficiência.

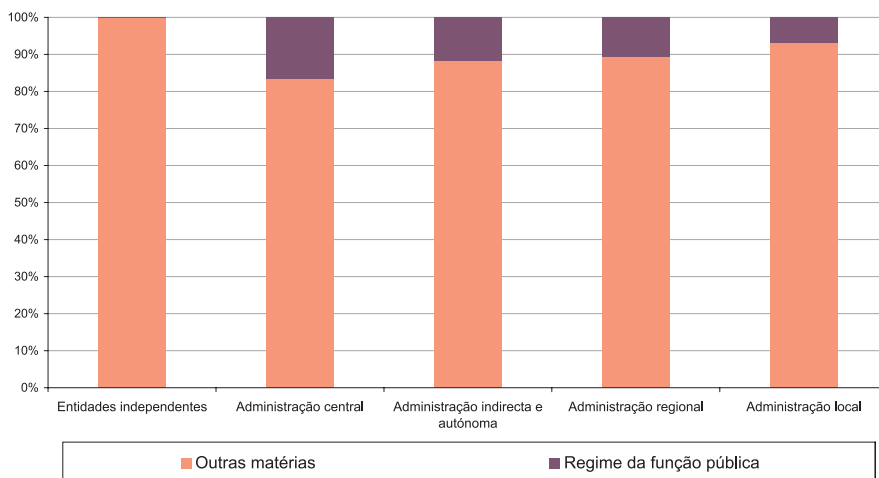
### XIV — Entidades visadas nas queixas



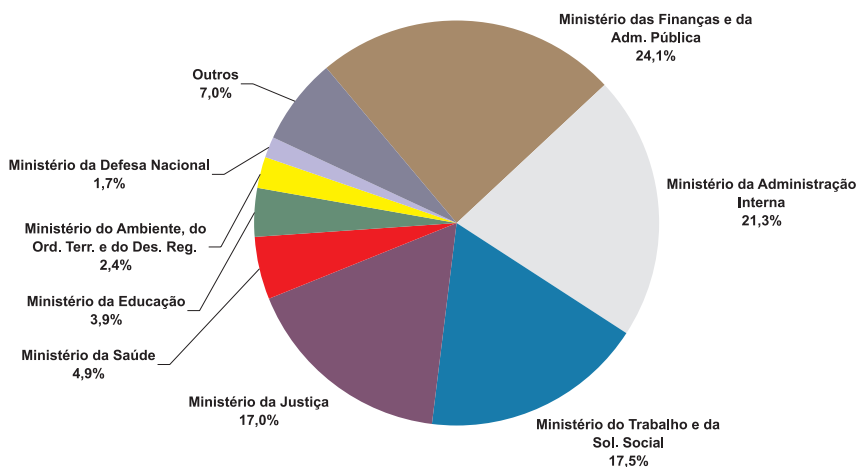
## XV — Distribuição das queixas por Ministério



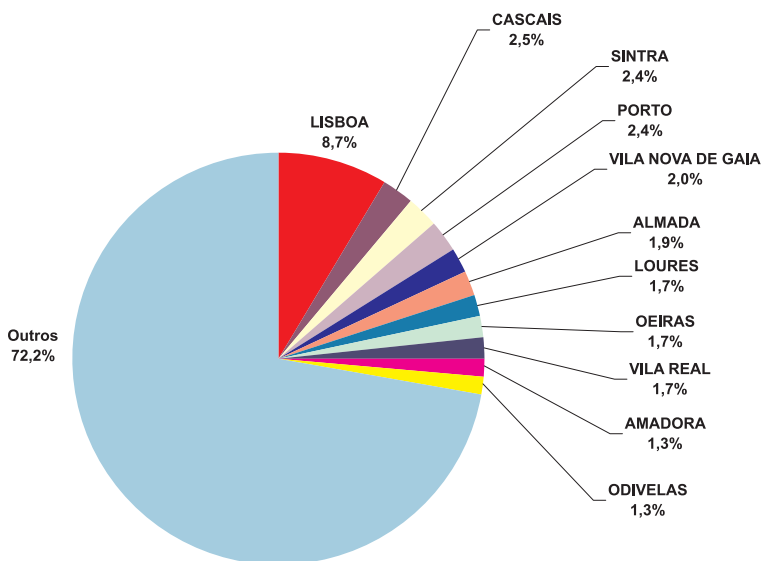
## XVI — Peso das queixas sobre o regime da função pública



## XVII — Distribuição das queixas por Ministério (excluindo as queixas sobre regime da função pública)

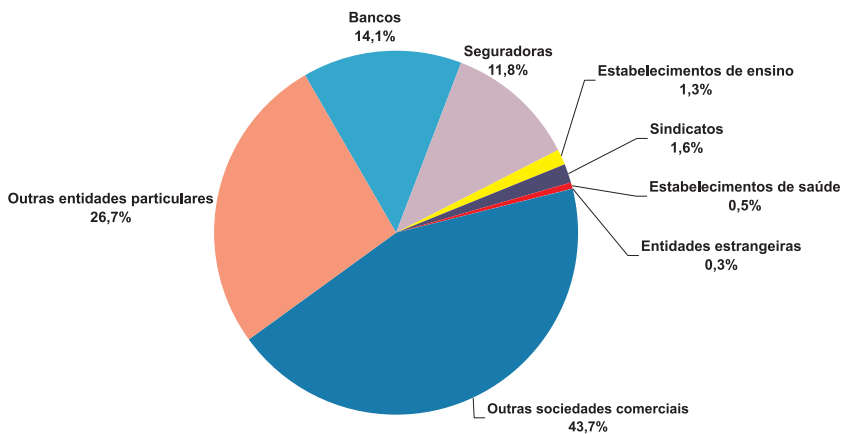


## XVIII — Distribuição das queixas por Município

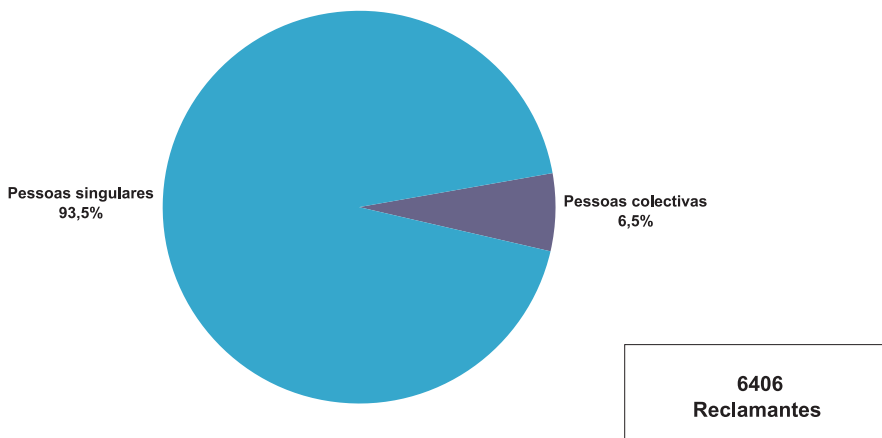




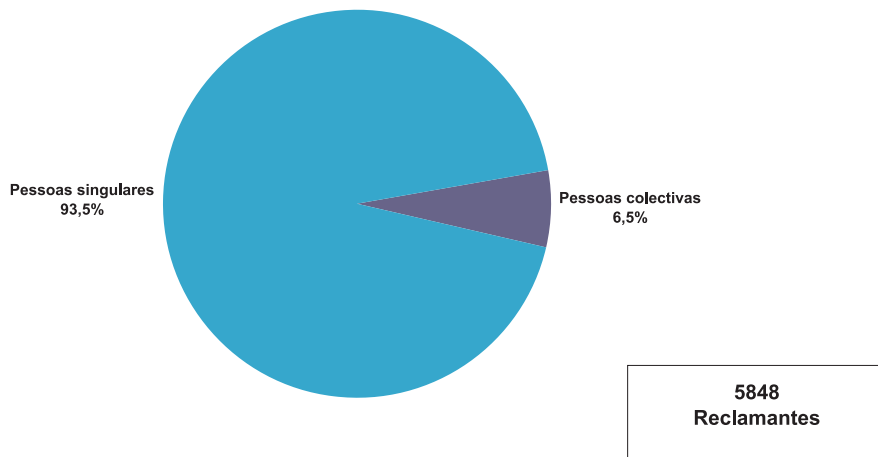
## XIX — Queixas contra entidades particulares



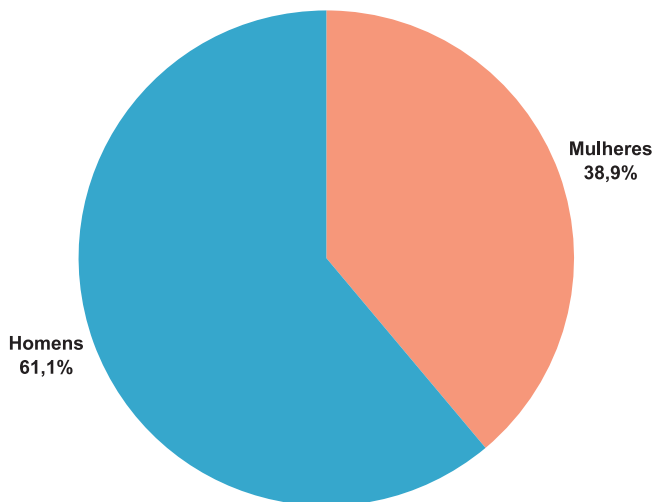
## XX — Natureza dos reclamantes



## XXI — Natureza dos primeiros reclamantes em processos abertos

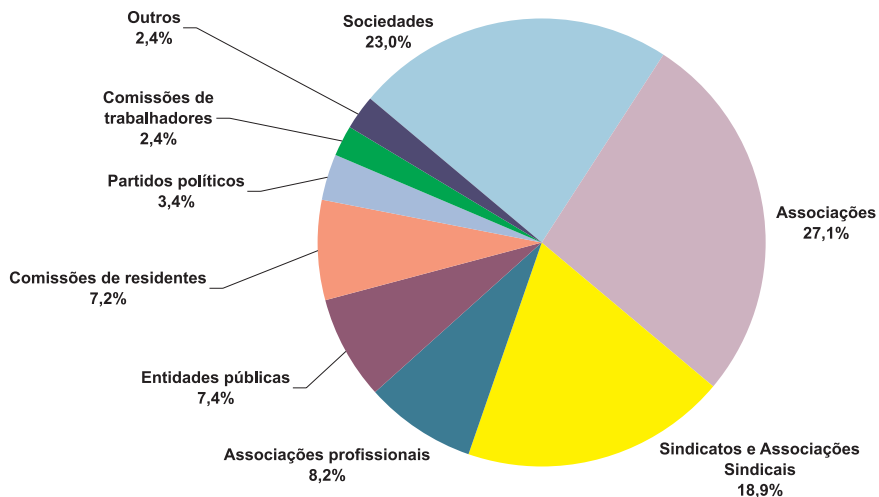


## XXII — Reclamantes individuais por género

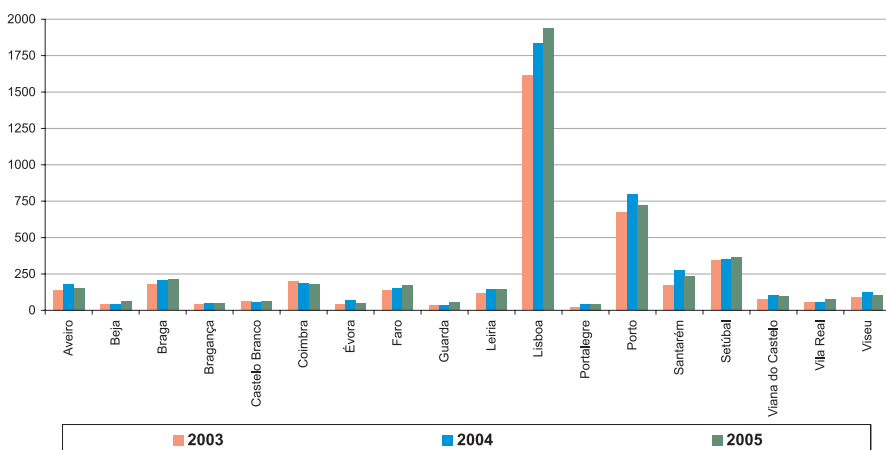




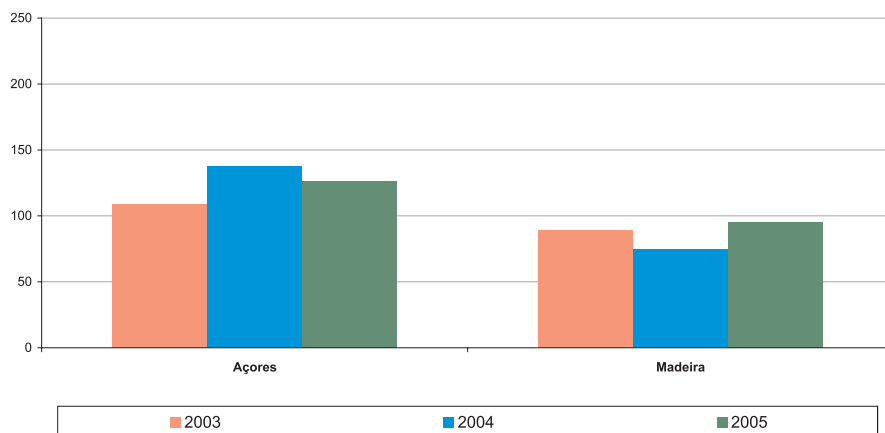
### XXIII — Tipo de pessoa colectiva reclamante



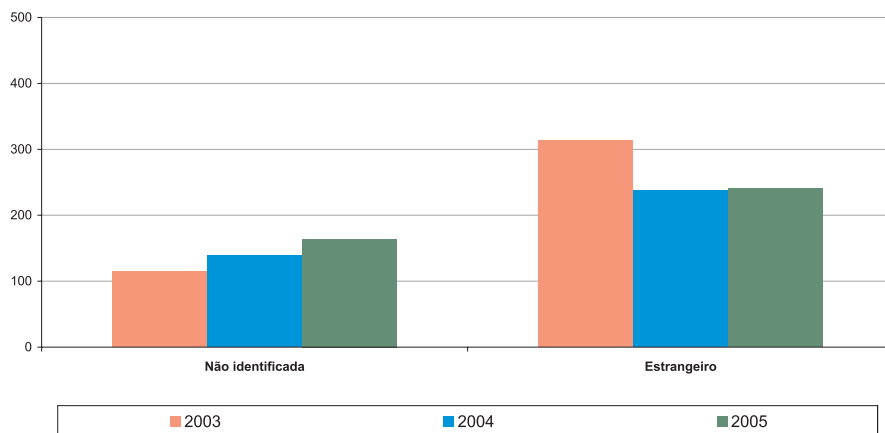
### XXIV — N.º de reclamações por distritos do continente



### XXV — N.º de reclamações com origem nas regiões autónomas

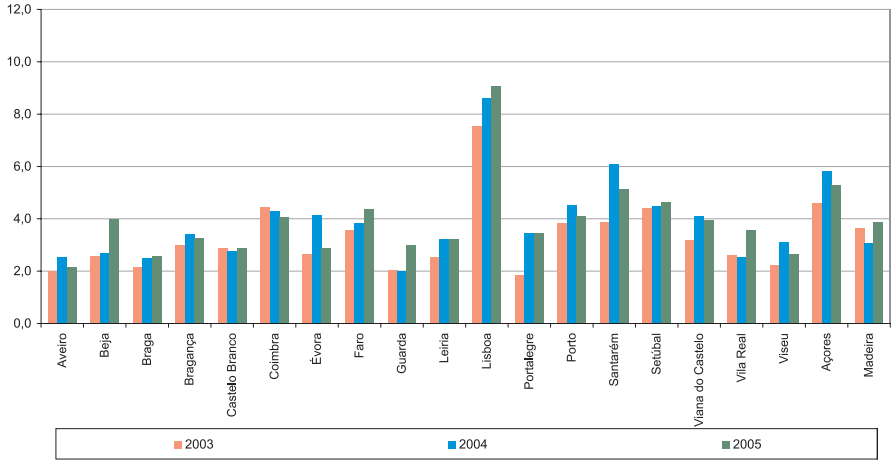


### XXVI — N.º de reclamações com origem não identificada e do estrangeiro





## XXVII — Queixas por 10 000 habitantes: distritos e regiões autónomas



## 1.2. Comentário estatístico

1. As primeiras observações a fazer quanto ao ano de 2005 incidem no resultado visível de duas opções que com clareza se definiram em relatórios anteriores, designadamente no respeitante a 2003.

Assim, para uma maior transparência no modo como fenómenos localizados e ocasionais, de queixa em massa sobre a mesma questão, se reflectia nestes dados estatísticos, melhorando a fiabilidade da leitura, cessou no início de 2003 a abertura de processo distinto por cada queixa recebida, aglutinando-se num mesmo processo todas as queixas que incidissem sobre o mesmo objecto.

Concomitantemente, para uma correcta leitura dos números apresentados, passou a ter que se atentar, simultaneamente no número de processos entrados (por definição, incidindo sobre questões diversas) e no número de reclamantes, sendo certo que uma grande desproporção entre aquele e este indicia a verificação, nesse ano, de uma ou mais das aludidas queixas de massa.

Praticamente se extinguindo durante 2005 o universo de processos apensos, obrigatoriamente anteriores a 2003, passando de 791 para 44 unidades, a aproximação entre o número de reclamantes e o número de processos abertos aumentou, com um rácio de 1,20 verificado em 2005, face a valores de 1,53 em 2004 e de 3,03 em 2003.

2. Explicitando estes dados em outros números, recorreram em 2005 ao Provedor de Justiça 6406 reclamantes, numa quebra de 1675 unidades, ou seja, menos 21% que em 2004.

Esta evolução apenas traduz a ausência de queixas de massa, já que, tomando como padrão de comparação o número de processos entrados, como soma de questões novas e das antigas cuja reapreciação foi nesse ano encetada, a evolução nos últimos anos oferece conclusões opostas.

Desta forma, curando apenas dos processos originados em queixa, os dados de 2005 representam uma ligeira quebra (menos 0,2%, ou seja, 13 unidades) face a 2004. É de notar, contudo, que esta quebra resulta da soma de um acréscimo de 50 unidades (1%) no número de processos novos e de uma diminuição em 63 unidades no número de processos reabertos (-13%).



Tomando como ponto de referência a evolução desde 2003, temos, ainda assim, um aumento de 12,9% no número total de processos entrados, subida essa mais acentuada se se tomar como referência apenas os processos novos (14,4%). A acima aludida descida no número de reclamantes, somada a esta subida no número de questões novas, permite concluir por um relevante incremento no volume de trabalho que é pedido pelos cidadãos ao Provedor de Justiça.

3. A proporção de pessoas singulares no conjunto dos reclamantes voltou a descer, desta feita em apenas 4 décimas (de 93,8% para 93,4%). Se uma quebra seria expectável, já que, em regra, as queixas de massa, neste ano menos presentes, são apresentadas por pessoas singulares, não deixa de se notar a escassa dimensão desta descida, menor do que a que resulta da simples comparação do total de reclamantes. Tal pode indiciar uma efectiva maior utilização da queixa por pessoas singulares, face ao padrão evidenciado pelos dados de 2004.

Mantendo-se embora nos três primeiros lugares, entre os reclamantes com natureza jurídica de pessoa colectiva, o conjunto das associações, sindicatos e sociedades, para além de dever ser notada a recuperação do seu peso no universo em causa (com subida de 61% para 69%), convém explicitar no seu seio importantes modificações.

Assim, os sindicatos, categoria cimeira de reclamantes com esta natureza em 2004, descem para a terceira posição, com menos 37 queixas (menos quatro pontos percentuais face ao total), superadas agora pelas queixas apresentadas por sociedades, com mais 16 queixas (subida de sete pontos percentuais face ao total) e pelas associações, estas agora liderando o número de queixas, com mais 7 unidades face a 2004, mas representando um incremento de cerca de seis pontos percentuais face ao total (agora 27%).

As queixas apresentadas por comissões de trabalhadores não tiveram evolução que suprisse a evolução negativa das sindicais, descendo em termos absolutos 28 unidades (e mais de cinco pontos percentuais face ao total de cada ano).

As queixas apresentadas por entidades públicas voltaram praticamente aos valores absolutos e relativos de 2003, numa quebra significativa face a 2004. As queixas apresentadas por partidos políticos mantiveram-se

praticamente no mesmo número de 2004, o que significa um reforço percentual.<sup>26</sup>

No que diz respeito aos reclamantes individuais, sem contar com o escasso número em que não foi possível determinar o seu género,<sup>27</sup> apura-se, em dados aparentemente concordantes aos de 2004, uma proporção de 61% de reclamantes do género masculino.

Tendo presente que, ao contrário de 2004, os dados em causa se reportam à totalidade dos reclamantes, e não apenas, como no ano mencionado, os primeiros subscritores, assim conferindo maior fiabilidade à observação, parece confirmar-se a esperança, mencionada em lugar homólogo no Relatório de 2004, quanto a uma maior aproximação do universo dos reclamantes à repartição por género da população nacional, posto que ainda em défice feminino.

4. Olhando à distribuição geográfica das queixas,<sup>28</sup> em número absoluto, persistem os mesmos três distritos, Lisboa (1937 queixas face a 1839 em 2004), Porto (723 queixas face a 796 em 2004) e Setúbal (365 queixas face a 352 em 2004), nos lugares cimeiros, o que não é de estranhar pela população que aí reside.

Nos três lugares imediatos, não ocorre também qualquer novidade face a 2004, colocando-se aí os distritos de Santarém (233 queixas contra 276 em 2004), Braga (212 e 206, respectivamente) e Coimbra (180 e 190, respectivamente). O sétimo lugar, em termos absolutos, pertence agora a Faro (172 contra 151 em 2004).<sup>29</sup>

Muito embora a hierarquização dos distritos, nestes sete lugares cimeiros, não sofra quase alteração, a evolução individual dos distritos é díspar.

Observando agora o extremo oposto desta lista ordenada de distritos e regiões autónomas, os três últimos lugares são ocupados pelos distritos de Évora (49 queixas contra 71 em 2004), Bragança (48 queixas contra 50 em 2004) e Portalegre (43, repetindo igual número do ano passado). Ao contrá-

---

<sup>26</sup> Chama-se a atenção para os comentários que, a este propósito, são feitos na introdução temática da Área 6.

<sup>27</sup> Essencialmente em queixas electrónicas, quando o endereço indicado nenhuma conclusão permitia tirar.

<sup>28</sup> Assume-se como determinante a residência do primeiro subscritor da queixa.

<sup>29</sup> Aveiro, com 153 processos, baixa para a oitava posição, embora aumentando o número de queixas.

rio da manutenção do cenário de 2003 em 2004, deste ano para 2005 há a notar a subida no número de queixas oriundas de Beja e da Guarda, plausivelmente pelas razões que adiante se explicitarão.

A Região Autónoma da Madeira registou 95 queixas em 2005, num aumento em 20 unidades (27%) do valor verificado em 2004 e ficando ainda 6 unidades acima do número de queixas em 2003. O número de queixas apresentado em 2005 só é superado pelo valor registado nos dois primeiros anos de funcionamento da extensão.

No que respeita à Região Autónoma dos Açores verifica-se uma descida em 12 unidades (-9%) face ao valor de 2004, todavia sendo as 126 queixas recebidas em 2005 ainda claramente em número superior às 109 de 2003.

O número de queixas oriundas do estrangeiro, 241, foi sensivelmente idêntico ao de 2004, mantendo-se o predomínio da lusofonia, com especial nota, uma vez mais, para as queixas referentes à obtenção da nacionalidade por residentes no ex-Estado da Índia.

Como tem sido prática usual, toma-se como indicador mais significativo a ponderação do número de queixas face à população residente no distrito/região autónoma em causa,<sup>30</sup> isto pelo último Censo disponível, neste caso o de 2001.

Assim, a aparente imutabilidade do cenário de 2004 é, de algum modo, desmentida. Se Lisboa, primeiro distrito em número absoluto, também repete a tradicional primazia relativa, acrescentando-a mesmo (9,08 em 2005 face a 8,62 no ano anterior), os Açores e Santarém invertem posições, agora com valores bastante próximos (no primeiro caso, 5,30 em 2005 face a 5,81 em 2004, no segundo caso 5,14 e 6,09, respectivamente). Setúbal, com valor também pouco superior a 2004 (neste ano 4,48 face a 4,64 em 2005) subiu para a quarta posição.

Como nota de mais relevância, embora reste por provar se apenas episódica, o distrito de Faro (4,37 em 2005 face a 3,83 em 2004) suplanta o do Porto (4,10 e 4,51, respectivamente).

Nos distritos que, segundo este critério, ocupam os lugares mais baixos desta ordenação, algumas diferenças ocorrem face a 2004. Assim, para além da manutenção da mesma posição relativa e praticamente o mesmo valor

---

<sup>30</sup> Os valores numéricos reportam-se ao número de queixas por 10 000 habitantes.

pelo distrito de Braga (2,58 em 2005, 2,50 em 2004), há a notar as descidas acentuadas dos distritos de Évora (2,87 em 2005 face a 4,16 em 2004), Viseu (2,66 em 2005 face a 3,12 em 2005) e Aveiro (2,15 em 2005, face a 2,53 em 2004),<sup>31</sup> ocupando as 17.<sup>a</sup>, 18.<sup>o</sup> e 20.<sup>o</sup> posição.

Comparando 2005 com 2004, ocorreram 4 casos significativos de decréscimo, a saber, nos distritos de Évora (-31,0%), Santarém (-15,6%),<sup>32</sup> Aveiro (-15,0%) e Viseu (-14,6%).

Os acréscimos mais significativos ocorreram nos distritos da Guarda (50,0%), Beja (46,5%) e Vila Real (41,1%), bem como na Região Autónoma da Madeira (26,7%), neste caso mais que corrigindo a quebra do ano anterior.

As subidas nestes três distritos serão plausivelmente explicadas pela circunstância de, no âmbito de protocolo celebrado com os CTT, ter sido, durante 2005, distribuído um total de várias centenas de milhares de desdobráveis de divulgação da figura do Provedor de Justiça em cinco distritos, entre os quais os referidos.

Aos distritos mencionados deve-se juntar o distrito de Bragança, que mesmo assim regrediu no número relativo de queixas em 4%, e o de Portalegre, que não apresentou variação face a 2004. Todavia, é de notar que este último distrito tinha então registado um notável aumento de 87% face a 2003,<sup>33</sup> na sequência de acção similar de divulgação, assim parecendo comprovar-se a durabilidade dos efeitos da mesma.

5. Desde 2001 que se tem remetido a cada reclamante,<sup>34</sup> conjuntamente com a comunicação que acusa a recepção da queixa, um questionário, para preenchimento anónimo e devolução em envelope já franquiado, também junto.

Foi possível em 2005, como se dá conta noutro lugar, disponibilizar ao público interessado uma investigação académica sobre o exercício do direito de queixa ao Provedor de Justiça,<sup>35</sup> que também contou com as respostas colhidas através deste questionário.

---

<sup>31</sup> Corrigindo o crescimento contínuo que foi apontado no Relatório de 2004, pág. 32.

<sup>32</sup> Importa, todavia, notar o forte aumento verificado em 2004 face a 2003.

<sup>33</sup> Cf. Relatório de 2004, pág. 32.

<sup>34</sup> Ou primeiro subscritor, no caso de queixas colectivas, isto é, subscritas por vários reclamantes.

<sup>35</sup> MARTINS, Manuel Meirinho, e SÁ, Jorge Martins de, *O exercício do direito de queixa como forma de participação política — o caso do Provedor de Justiça (1992-2004)*; Lisboa: Provedoria de Justiça, 2005.



Aqui, numa perspectiva diversa, importará apenas traçar alguns dados sobre os reclamantes, pelo menos sobre aqueles que entenderam prestar a resposta anónima que lhes foi pedida.

Assim, face ao universo de queixas recebidas em 2004 e 2005, a taxa de resposta melhorou três pontos percentuais, cifrando-se neste último ano em 47%.

Quase dois terços das respostas prestadas em 2005 foram-no por pessoas entre os 30 e os 59 anos.<sup>36</sup> Abaixo desta idade, apenas surgem 9% dos respondentes, sendo certo que, face a 2004, ocorre um grande aumento de respostas prestadas por reclamantes com mais de 75 anos.

Mais de 42% das respostas foram prestadas por reclamantes com habilitações de nível superior.<sup>37</sup> É possível, no entanto, que seja também esta franja populacional que se sinta mais à vontade no preenchimento do questionário. Nas demais categorias, 28% tinham o ensino secundário e 16% apenas o 1.º ciclo do ensino básico.

Em termos sócio-profissionais, as categorias mais relevantes de respondentes são os aposentados ou reformados, com 21%, e os funcionários públicos, com 15%.

Questionados sobre a razão para a escolha do Provedor de Justiça para apresentação de queixa, continua a ser maioritária, com 45%, a “reparação de injustiças”. Todavia, com valores de cerca de 15%, destacam-se também a “capacidade de pressão ou influência” e o ser a “última alternativa”.

6. Verificando-se, agora, a evolução do número de processos abertos, foram organizados neste ano 5348 processos, quantitativo superior em apenas 38 unidades ao valor de 2004.

Este aumento é todo imputável a queixas, já que o número de processos abertos por iniciativa do Provedor, 24 em 2004, caiu para metade em 2005.

Manteve-se, desta forma, o mesmo nível quantitativo de questões novas, indicado em 2004 como significando um forte crescimento face aos anos anteriores.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> 20% até aos 39 anos, 22% entre os 40 e os 49 anos e 12% entre os 50 e os 59 anos.

<sup>37</sup> 7% com bacharelato, 26% com licenciatura, 7% com mestrado ou pós-graduação e 2% com doutoramento.

<sup>38</sup> Cf. Relatório de 2004, pág. 33.

O número de processos reabertos diminuiu significativamente face a 2004, com menos 63 unidades (-14%). Continua a ser bem visível o aumento do número de queixas originadas por correio electrónico. Assim, os 1041 processos originados por queixa recebida desta forma representam um forte aumento de 72% face ao ano anterior. Existindo apenas registo deste dado desde 2002,<sup>39</sup> a evolução acumulada desde então evidencia um crescimento, para estes 4 anos de 323%. Não sugerindo embora qualquer arremedo da lei de Moore aplicado à literacia electrónica, é de supor que este crescimento não pare por aqui, com as vantagens que o contacto rápido e fácil entre reclamante e Provedor propicia.<sup>40</sup>

7. O número total de processos que estiveram em instrução durante 2005 foi praticamente idêntico ao de 2004, com uma subida apenas de 20 unidades.<sup>41</sup>

O número de processos recebidos do ano anterior foi de 3441, dos quais 2655 principais.<sup>42</sup> Dois terços destes processos tinham uma antiguidade inferior a um ano.

Tendo entrado, como se disse, 5759 processos (resultantes da soma de 5348 processos novos e 411 reabertos) foi arquivado ou rearquivado um total de 7006 processos, dos quais 6264 processos principais e 742 apensos.

Esta categoria de processo apenso, cuja extinção, repito, foi decidida em 2003, tem no fim de 2005 um carácter residual, sobrando ainda em instrução apenas 44 unidades.

Desta forma, existindo uma subida de 642 unidades no número de processos principais arquivados,<sup>43</sup> e face à manutenção do número de processos entrados, ocorreu necessariamente uma quebra do número de processos pendentes em 31 de Dezembro de 2005, registando-se, nesta data, 2150 processos principais pendentes. Tal representa uma quebra de 505 unidades, ou seja, menos 19%.<sup>44</sup>

---

<sup>39</sup> Em que se registaram 246 queixas por via electrónica.

<sup>40</sup> É de notar que, em geral, uma queixa por correio electrónico recebe resposta pela mesma via.

<sup>41</sup> Ou seja, 0,22%.

<sup>42</sup> Uma subida de 155 unidades face a 2003, como a seu tempo se apontou no Relatório de 2004.

<sup>43</sup> Crescimento de 11,4%

<sup>44</sup> Se se contar com o universo total de processos, incluindo apensos, a quebra seria de 1247 unidades, ou seja, menos 36%.

Dos processos pendentes em 31 de Dezembro de 2005, 67,7% tinham duração inferior a um ano, num ligeiro aumento, de um ponto percentual, face ao verificado doze meses antes.<sup>45</sup>

8. Verificando mais em detalhe os aspectos relacionados com a rapidez no tratamento das queixas, continua, embora mais atenuada, a tendência de crescimento da proporção de processos que conhecem decisão no mesmo ano civil da sua abertura, em 2005 de 75% face aos 70% verificados em 2004.

Esmiuçando este dado, por comparação com os valores de 2004, há um ligeiro retrocesso, para valor similar ao de 2003, na proporção de processos arquivados em menos de 30 dias,<sup>46</sup> mantendo-se, contudo, o valor acumulado respeitante à decisão em período inferior a 90 dias.<sup>47</sup>

Esta ligeiríssima quebra é contudo compensada pelo aumento verificado na proporção de processos arquivados no mesmo ano. Assim, agregando estes dois indicadores, verifica-se que a proporção de processos abertos em 2005 (e que, arquivados no mesmo ano, demoraram menos de 30 dias) mantém-se praticamente a mesma que a verificada em 2004.<sup>48</sup> Pelo contrário, ocorre mesmo uma subida do valor respeitante aos processos cuja decisão demorou menos de três meses, em 2005 de 58% face a 54% registado em 2004.

Dos processos principais que transitaram de anos anteriores para 2005 e que foram neste ano arquivados pela primeira vez, num total de 1769 unidades, registou-se uma percentagem de 52,9% naqueles que conheceram decisão num prazo inferior a doze meses, aparentemente em quebra de 4,4 pontos percentuais face ao valor registado em 2004.

Para uma leitura mais segura, e dizendo respeito esta percentagem, obrigatoriamente, aos processos que, abertos em 2004, não conheceram conclusão nesse ano (30,1%), importa verificar se se confirma ou não a predição que se fez no Relatório de 2004,<sup>49</sup> quanto à subida do número final de processos que, abertos num determinado ano, conheceram decisão em período inferior a doze meses, seja no mesmo ano civil, seja no seguinte.

---

<sup>45</sup> Os dados que a seguir se exporão quanto à duração dos processos permitem tirar conclusões mais positivas, no que toca ao tratamento dos processos em anos mais recentes.

<sup>46</sup> Em 2005 de 47,9% face aos 50,6% registados no ano anterior.

<sup>47</sup> 77,2% em 2005, face a 77,8% registado em 2004.

<sup>48</sup> Em 2005 o valor é de 35,8% face a 35,4% em 2004.

<sup>49</sup> Cfr. pág. 35.

Este valor, em 2003, cifrou-se em 82% do número de processos entrados nesse ano. Somando o número de processos entrados em 2004 e arquivados ainda nesse ano civil, ao número que foi arquivado em 2005 antes de perfazer doze meses de pendência, encontra-se agora a taxa de 86%, ou seja mais quatro pontos percentuais.

Sendo certo que o meu objectivo, como disse e repito, é o de alcançar os 100%, atrevo-me a tomar como um bom indicador para os dados respeitantes a 2005, <sup>50</sup> o contínuo aumento da percentagem de processos arquivados no mesmo ano civil da abertura.

Nos processos de longa duração, isto é, com mais de dois anos até à decisão, a evolução não foi tão favorável, antes se tendo voltado ao valor de 2003.

Agregando a duração de todos os processos principais arquivados, regrediu ligeiramente a proporção dos processos arquivados com menos de um ano de duração, dos 88% de 2004 para os 85%, valor similar ao de 2003.

Assumindo-se agora o termo de seis meses, essa percentagem foi em 2005 de 71%, três pontos percentuais abaixo da verificada em 2004.

9. Tomando como base o número de 7006 processos arquivados em 2005, num acréscimo de 1267 unidades face a 2004, <sup>51</sup> verifica-se que, quanto aos processos em que, sem necessidade de recomendação, foi obtida solução favorável ao reclamante, manteve-se a proporção no quadro geral das decisões de arquivamento, com natural subida absoluta, de 1684 para 2031.

Ao invés, desceu de 84 para 57 o número de processos arquivados por ter sido acatada uma recomendação, subindo de 11 para 33 os casos de processo findo por não acatamento de posição formal similar. Aqui, num caso como no outro, o peso dos processos apensos perturba uma leitura mais linear.

Manteve-se, assim, no essencial, a proporção de processos resolvidos por intervenção do Provedor de Justiça, em quase um terço do total.

Os casos em que ocorreu mudança de atitude por parte da Administração, sem intervenção do Provedor de Justiça, mantiveram, sensivelmente, o mesmo nível, absoluto e relativo, do ano anterior.

Baixou ligeiramente a medida dos processos que, liminarmente ou não, viram rejeitado o seu mérito por parte do Provedor de Justiça. Assim,

---

<sup>50</sup> Só verificáveis no final de 2006.

<sup>51</sup> Ou seja, mais 22%.

45% dos processos não mereceram decisão concordante com a pretensão do reclamante, ou seja, menos três pontos percentuais que em 2004.

A percentagem de processos que ultrapassou o crivo da apreciação liminar subiu quatro pontos percentuais, cifrando-se agora em 89%.<sup>52</sup>

Os casos de insucesso, que tinham registado uma subida em 2004, voltaram aos níveis de 2003, ou seja, cerca de 6,3% do total de processos arquivados, numa descida de cerca de 100 unidades, ou seja, menos 22%.

Concentrando-se a análise nos indicadores que têm vindo ultimamente a ser utilizados, cuja definição pode ser alcançada no Quadro 9, a taxa de resolução foi mais de 5 pontos percentuais superior à registada em 2004, sendo a maior desde 1999.

A taxa de sucesso, para a qual se conta apenas com as situações resolvidas por intervenção do Provedor de Justiça, foi em 2005 de 82,7%, o terceiro melhor valor desde que este indicador é calculado.

Foram formuladas 17 recomendações, na sua esmagadora maioria, isto é, 12, de carácter normativo/genérico. Manteve-se exactamente o mesmo número de iniciativas de fiscalização da constitucionalidade apresentadas ao Tribunal Constitucional no ano anterior, ou seja, duas.

10. No Gráfico V pode ser observada a repartição das queixas recebidas por grandes temas. À cabeça destes encontra-se a segurança social (quer dos funcionários públicos quer dos sectores privados), a que acrescem as tradicionais questões do funcionalismo público, em perda. Note-se também o peso das questões de fiscalidade e, em crescendo, as queixas relacionadas com a situação jurídica dos estrangeiros em Portugal, as quais, somadas a problemas de nacionalidade, superam os 10%.

Observada a repartição por área temática, excluindo casos circunstanciais,<sup>53</sup> verifica-se um forte crescimento, no peso relativo no total dos processos abertos, na Área 6 (24%) e na Área 1 (12%). Em contrapartida, perdem

---

<sup>52</sup> Não sofra esta conclusão com a aparente contradição que resultaria da comparação do resumo do Quadro 10 na presente síntese com os dados referentes ao ano anterior, por se indicar uma descida, em termos absolutos, de processos nestas circunstâncias, de 4927 para 4899. É que, aqui, conta-se também com os processos reabertos, menos em 2005 do que em 2004, sendo certo que, por definição, a apreciação liminar faz-se aos processos novos.

<sup>53</sup> Refiro-me à descida no número de processos na Extensão dos Açores e à natural subida nos distribuídos à Unidade de Projecto, no seu primeiro ano de pleno funcionamento.

peso relativo as queixas recebidas nas Áreas 3 (-15%) e 5 (-11%), o mesmo sucedendo, embora de modo mais mitigado, com a Área 4 (-5%).

Para adequada compreensão destas modificações, é importante notar que o tratamento das questões relacionadas com a Saúde passou a competir, quase no início de 2005, à Área 6, assim se explicando a descida no volume distribuído à Área 3, quando a segurança social encabeça a lista de matérias mais tratadas.

Persistiu o crescimento notável das queixas apresentadas por estrangeiros, em relação à sua situação jurídica, como se refere no local próprio desta síntese (cfr., mais adiante, a Apreciação Geral Quantitativa da Área 6).

A Extensão na Região Autónoma dos Açores, como se disse, registou um decréscimo de 23 unidades (-19,5%). A Extensão na Região Autónoma da Madeira não teve qualquer processo distribuído, sendo as queixas em causa tratadas pelas Áreas na sede. As circunstâncias que ditaram este procedimento foram já explicitadas no anterior Relatório Anual.

11. A análise dos dados respeitantes às entidades visadas, na grande categorização empregue, apresenta resultados notavelmente idênticos aos de 2004, com uma variação que não excede, para mais ou para menos, 0,8 pontos percentuais.

É de notar, contudo, que para esta comparação não se levou em linha de conta uma modificação iniciada no Relatório 2005, qual seja a de integrar as queixas em que a entidade visada é a segurança social<sup>54</sup> no Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social,<sup>55</sup> assim sendo, na Administração Central.<sup>56</sup>

Esta mesma modificação leva a que a leitura comparativa do lugar ocupado por cada Ministério na lista de entidades visadas tenha que ser feita com igual cautela.

Assim, caso se tivesse mantido o critério até agora vigente, os 3 Ministérios mais solicitados continuariam a ser os das Finanças, Administração

---

<sup>54</sup> 405 em 2005.

<sup>55</sup> Seguindo critério sempre usado em casos similares, adoptou-se para fins estatísticos a estrutura orgânica do Executivo que mais tempo esteve em funções no ano em causa, neste caso o XVII Governo Constitucional.

<sup>56</sup> Com o novo critério, a Administração Central dispara para 56% do total de queixas, desdendo a Administração Indirecta e Autónoma para 10%.

Interna e Justiça, por esta ordem e, em relação a 2004, apenas invertendo de posições os dois últimos e mantendo, no seu conjunto, o mesmo peso que nesse ano (64%).

A aplicação do novo critério dá outra relevância ao Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, que supera, ainda que marginalmente, por menos de vinte unidades, o da Justiça. Este trio de entidades mais visadas, no seu conjunto, pesa, segundo o critério indicado, 56%.

Comparando a evolução entre 2004 e 2005 dos três ministérios mais citados naquele ano, verifica-se a continuação da quebra das queixas contra o Ministério das Finanças, embora suave, o mesmo sucedendo quanto ao Ministério da Justiça. Pelo contrário, continua o crescimento, já indicado em 2004 e agora no terceiro ano consecutivo, 57 quanto às queixas dirigidas contra o Ministério da Administração Interna, estando em causa, geralmente, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Se estes três Ministérios, no universo das queixas que não respeitavam a funcionários públicos, somavam 78% das queixas contra a Administração Central em 2004, o mesmo trio, somado ao Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, representou 80% do mesmo total em 2005.

Nas queixas apresentadas a respeito dos seus funcionários, é esmagador o domínio do Ministério da Saúde, com 43%, seguindo-se o da Educação (12%) e o das Finanças (9%).

12. Ao nível da Administração Regional, há um pequeno aumento do número de queixas face a 2004, obtendo-se este resultado da conjugação de uma ligeira diminuição nos Açores e uma subida significativa na Madeira, todavia não alcançando ainda o valor registado em 2003.

Na Administração Local, mantém-se o peso alto dos municípios, em nível idêntico ao de 2004. Todavia, face a anos anteriores, parece ter-se esbatido o peso dos municípios com maior número de queixas, em geral os com maior população. Assim, os quatro municípios mais visados, no seu conjunto, representam agora 16% das queixas desta categoria, quatro pontos percentuais abaixo do valor de 2004. Os municípios em causa são os de Lisboa (8,7% contra 11,4% em 2004), Cascais (2,5% contra 2,2%), Sintra (2,4% contra 1,7%) e Porto (2,4% contra 3,3%).

---

<sup>57</sup> Cf. Relatório de 2004, pág. 39/40.







II.

# APRECIACÃO GERAL QUANTITATIVA



A análise do movimento processual verificado em 2005 teve em linha de conta a especificidade de cada uma das áreas temáticas da Provedoria de Justiça.

Assim:

A **Área 1** (Planeamento e Administração do Território, Ambiente e Recursos Naturais, Arrendamento, Expropriações e Lazer) regista um acréscimo no volume dos processos distribuídos em 2005, verificando-se, no entanto, a manutenção aproximada dos valores percentuais (cerca de 14,3%). Durante o ano transacto foram admitidas **689** novas reclamações, deferida a revisão de **32** despachos de arquivamento (com reabertura, portanto) e organizados oficiosamente **três** processos.

No final de 2005 a pendência atingia **529** processos, registando um saldo de seis processos a menos que no final de **2004 (534)**, .

O número de processos concluídos e dados como findos atingiu o valor de **725** (arquivados e rearquivados), dos quais, **261** (cerca de 36%) são processos organizados e instruídos no próprio ano. Cerca de 38% dos novos processos organizados em 2005 já se encontravam instruídos e findos no termo do ano.

Numa óptica de **informalidade** e **celeridade** das diligências instrutórias, foram efectivadas deslocações de assessores aos serviços públicos visados nas queixas, assim como aos locais das obras reclamadas — públicas e privadas. A título de exemplo, houve oportunidade de percorrer a pé todo o canal reservado à CRIL (circular interna regional de Lisboa) por completar, entre a Buraca (Amadora) e a Pontinha (Odivelas), além de deslocações ao Porto, Vila Nova de Gaia, Fafe, Cascais, Cadaval, Sesimbra, Reguengos de Monsaraz, Faro, Setúbal.

Do mesmo passo, foi possível encetar e concluir uma vasta operação de inventário das lacunas regulamentares imputadas aos 308 municípios do país, em matéria de urbanização e de edificação. Depois de se verificar que o



Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação contém várias normas não exequíveis por si mesmas, por dependerem de especificações locais, e com a colaboração da Divisão de Documentação, o Provedor de Justiça dispõe hoje de um inventário rigoroso com base no qual se iniciou a interpelação de cada uma das câmaras municipais sobre o atraso de quatro anos na aprovação de posturas e regulamentos de urbanização e de edificação.

Quanto à representatividade de cada uma das matérias tratadas pela Área, cerca de 34,25% dos processos instruídos versam sobre Urbanismo e Habitação; 34,1% sobre Ordenamento do Território e 26,73% sobre Ambiente. A percentagem restante engloba assuntos relacionados com Património Arquitectónico e Arqueológico (1,88%), Lazeres (2,46%) e Outros (0,58%).

Ao longo do ano de 2005 foram formuladas duas **Recomendações**, versando a primeira sobre os problemas de reconversão e requalificação de áreas urbanas de génese ilegal<sup>58</sup> e a segunda sobre a premência da tutela da liberdade de reunião no concelho de Vila Nova de Gaia<sup>59</sup>.

Na Área 1, os órgãos municipais, quase sempre executivos, são **visados**, a título principal, em 79,6%<sup>60</sup>, no contexto das reclamações admitidas a esta área.

São os distritos de Lisboa (21,2%), do Porto (12%) e de Setúbal (6,1%), assim como da Região Autónoma da Madeira (5,6%), aqueles cujas autoridades municipais são mais reclamadas.

De todo o modo, esta área teve de interpelar — sobre queixas novas — órgãos e serviços de 163 municípios diferentes, ao que hoje acresce a multiplicidade das empresas municipais, reclamadas em 3,6% das queixas.

O município de Lisboa mantém-se na dianteira (8,2%), seguido pelos de Cascais (2,8%) do Porto (2,6%), do Funchal (2,3%) de Vila Real (1,9%), de Loures e de Vila Nova de Gaia (1,7%).

---

<sup>58</sup> Cfr. Relatório 2005, Recomendação n.º 4-A/2005, formulada no âmbito do processo n.º R-3261/99, capítulo “Recomendações”. Esta Recomendação foi acatada no decorrer do ano transacto.

<sup>59</sup> Cfr. Relatório 2005, Recomendação n.º 11-B/2005, formulada no âmbito do processo n.º R-4764/04, capítulo “Recomendações”. Até final do ano de 2005, aguardava-se ainda uma reacção por parte da entidade visada.

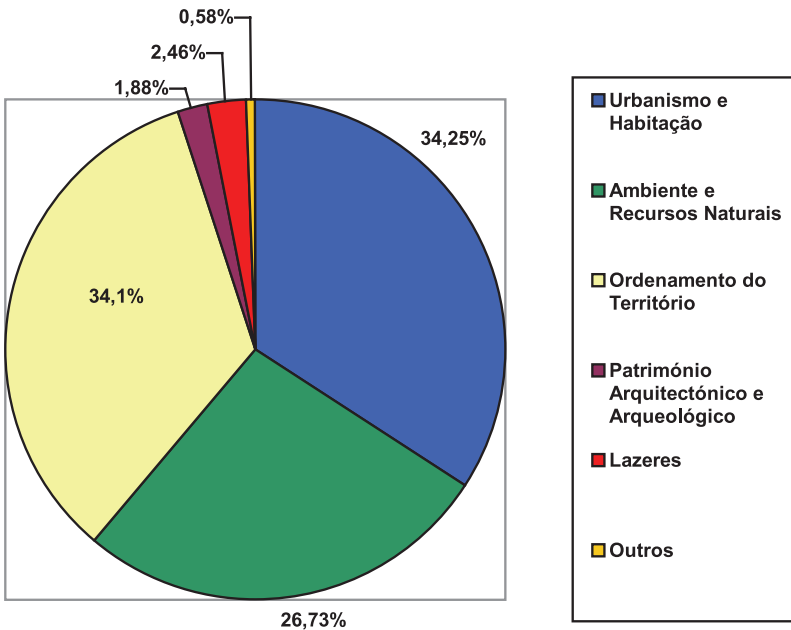
<sup>60</sup> Este valor sobe para 85,1%, se somarmos as queixas onde os órgãos municipais são visados a título acessório.

No mais, a título principal, surge a EP-Estradas de Portugal, EPE (5,8%), o que faz com que o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações seja o departamento do Governo mais reclamado (7,4%), contando com reclamações dirigidas à REFER, EPE, e ao Instituto Portuário e do Transporte Marítimo.

Os órgãos das freguesias atingem 2,0%, a título principal, mas as juntas são visadas em 5,2% das reclamações.

O Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, em especial, as comissões de coordenação e desenvolvimento regional e o Instituto de Conservação da Natureza, registam 2,8% das reclamações, a título principal. Porém, se forem adicionadas as interpelações promovidas a título secundário ou acessório, este valor ascende a 10,2%.

Forças de segurança (PSP e GNR) e governadores civis situam-se também num segundo plano, nas queixas em que, a título principal, é visada a Administração Autárquica, representando, respectivamente 4% e 2,9%.



<b>Área 1 – Processos novos - assuntos – evolução</b>		<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>1. URBANISMO E HABITAÇÃO</b>		<b>149</b>	<b>212</b>	<b>217</b>	<b>237</b>
	A. obras de edificação	105	150	130	112
	B. utilização das edificações	7	12	29	31
	C. loteamentos e obras de urbanização	6	5	11	21
	D. conservação e reabilitação de edifícios	18	27	23	25
	<i>E. áreas urbanas de génese ilegal</i>	4	5	5	9
	<i>F. projectos das especialidades e ligação a redes públicas</i>	-	-	8	23
	G. gestão do património habitacional público	5	13	5	10
	H. arrendamento urbano particular	-	-	2	-
	I. propriedade horizontal	-	-	1	2
	J. outros	4	-	3	4
<b>2. AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS</b>		<b>155</b>	<b>176</b>	<b>176</b>	<b>185</b>
	A. água	7	14	12	21
	B. solo e subsolo	4	5	8	5
	C. ruído	84	104	95	92
	D. floresta	4	4	8	5
	E. fauna	-	-	2	-
	F. qualidade do ar	3	14	16	22
	G. radiações	9	3	5	6
	H. salubridade	15	18	18	17
	I. paisagem	-	-	2	5

<b>Área 1 – Processos novos - assuntos – evolução</b>		<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
	J. gestão de resíduos e efluentes	-	-	3	6
	K. produtos inflamáveis, tóxicos ou explosivos	-	-	5	6
	L. outros	29	14	2	-
<b>3. ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO</b>		<b>92</b>	<b>149</b>	<b>184</b>	<b>236</b>
	<b>1. Geral</b>	<b>25</b>	<b>34</b>	<b>54</b>	<b>81</b>
	A. instrumentos de gestão territorial	4	4	3	19
	B. regimes territoriais específicos (áreas protegidas, RAN, REN)	12	12	12	18
	C. obras públicas ou de interesse colectivo (localização/avaliação do impacte ambiental/execução)	9	14	39	44
	<b>2. Domínio público</b>	<b>44</b>	<b>67</b>	<b>81</b>	<b>88</b>
	A. via pública (quiosques, esplanadas, reclamos, estacionamento tarifado, iluminação pública)	36	48	44	48
	B. estradas e caminhos públicos	6	8	21	22
	C. domínio público marítimo e fluvial	2	9	4	11
	D. outros (zonas verdes, etc.)	-	-	12	7
	<b>3. Expropriação por utilidade pública</b>	<b>17</b>	<b>35</b>	<b>34</b>	<b>44</b>
	A. procedimento	9	26	27	27
	B. falta de procedimento (esbulho)	8	9	7	16
	C. reversão	-	-	-	1

Área 1 – Processos novos - assuntos – evolução		2002	2003	2004	2005
	<b>4. Servidões administrativas</b>	6	7	9	19
	<b>5 . Outros</b> (emparcelamento, baldios)	-	6	5	4
<b>4. PATRIMÓNIO ARQUITECTÓNICO E ARQUEOLÓGICO</b>		3	2	3	13
<b>5. LAZERES</b>		8	13	9	17
	A. Caça e pesca desportiva	2	6	2	7
	B. Turismo	6	7	5	3
	C. Jogos de fortuna ou azar	-	-	2	3
	D. Animais de companhia	-	-	-	3
	E. Náutica de recreio	-	-	-	1
	F. Espectáculos e diversões	-	-	-	-
<b>6. OUTROS</b>		n.d.	n.d.	5	4
TOTAL		<b>473</b>	<b>559</b>	<b>594</b>	<b>692</b>

\* \* \*

A **Área 2** (assuntos económicos e financeiros, fiscalidade, fundos europeus, responsabilidade civil, jogo, contratação pública e direitos dos consumidores) ocupa o segundo lugar no quadro comparativo de processos distribuídos, recebendo um total de **860** processos, correspondentes a 17,6%.

O número de processos entrados <sup>61</sup> nesta área em 2005 foi idêntico ao do ano anterior (**876** em 2005, contra 874 em 2004) <sup>62</sup>, tendo, em contrapartida, sido reaberto um menor número de processos.

<sup>61</sup> Por “*processos entrados*” designa-se o somatório de processos novos, processos reabertos e processos recebidos de outras Áreas.

<sup>62</sup> Em termos parciais, os valores apresentam-se ligeiramente distintos: em 2005 foram abertos mais 20 processos novos sobre assuntos económico-financeiros (3 dos quais de iniciativa do Provedor de Justiça).



O ano de 2005 terminou com uma pendência de **309** processos (menos 20 do que no final do ano anterior) e com a redução a zero do número de processos apensos, outro dos objectivos estabelecidos para este ano <sup>63</sup>.

Mantém-se a proporção do ano anterior quanto à representatividade de cada um dos assuntos tratados dentro da Área: cerca de **50%** dos processos instruídos versaram sobre fiscalidade e **30%** sobre consumo. No que concerne à percentagem restante (**20%**), destaque para as queixas referentes a fundos europeus, assuntos bancários e responsabilidade civil.

No último trimestre de 2005 foi formulada uma **Recomendação** <sup>64</sup> sobre a prescrição extintiva semestral de créditos periódicos por prestação de serviços públicos essenciais, a qual foi integralmente acatada ainda no decurso do mesmo ano.

Dos três **processos abertos** no decorrer do ano transacto na Área 2 por **iniciativa do Provedor de Justiça**, um versa sobre direito a juros por parte dos contribuintes nos casos em que os seus reembolsos são pagos tardiamente, tendo havido alteração de elementos inicialmente declarados pelo sujeito passivo <sup>65</sup>, outro sobre a forma como a DGCI procede à compensação de dívidas fiscais e também sobre a desactualização do sistema informático da DGCI e consequente exigência — não raro em processo de execução fiscal — de dívidas já há muito pagas <sup>66</sup> e um terceiro processo versa sobre a questão da diminuição do valor das portagens pagas por alguns monovolumes <sup>67</sup>.

A instrução deste último processo prossegue para esclarecimento dos critérios que presidiram à indicação das características que os monovolumes devem possuir para que o benefício lhes seja concedido e subsequente tomada de posição.

---

<sup>63</sup> De referir ainda que 69,6% dos processos entrados na Área em 2005 foram concluídos nesse mesmo ano, num esforço constante de aproximação do momento em que o cidadão solicita a intervenção do Provedor de Justiça e do momento em que lhe é comunicada a decisão que recai sobre o seu pedido.

<sup>64</sup> Cfr. Recomendação n.º 5-A/2005, formulada no âmbito do processo n.º R-4454/03, *in* Relatório 2005, no capítulo “Recomendações”.

<sup>65</sup> Cfr. o processo com a referência P-1/2005. Está em causa, essencialmente, a interpretação e aplicação da norma constante do artigo 16.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 42/91, de 22 de Janeiro.

<sup>66</sup> Cfr. processo com a referência P-9/2005.

<sup>67</sup> Cfr. processo P-2/2005.

Quanto ao processo referente à compensação de dívidas fiscais e à exigência de pagamento, em execução fiscal, diga-se que o mesmo resultou da constatação de erros frequentes dos serviços da DGCI, ao longo da análise de inúmeros casos objecto de queixa, tendo como objectivo conhecer melhor a origem de tais erros, a fim de poder sugerir à Administração medidas que evitem a constante repetição dos mesmos. Este processo foi instaurado no final do ano, esperando-se que ao longo de 2006 possam alcançar-se conclusões relevantes.

Já quanto ao processo sobre o direito dos contribuintes aos juros indemnizatórios previstos no artigo 16.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 42/91, de 22 de Janeiro, a respectiva instrução (iniciada em 2005) ainda decorre. Trata-se de estabelecer as bases jurídicas do comportamento que se deseja ver adoptado pela Administração e, uma vez alcançado este objectivo, é indispensável assegurar que os funcionários e serviços a quem compete aplicar diariamente a lei passem, efectivamente, a aplicá-la de acordo com a sua melhor interpretação.

Decorreu ao longo de 2005 a instrução do processo aberto em finais de 2004 no âmbito do qual foi determinada, pelo Provedor de Justiça, a realização de uma **inspecção à Divisão de Justiça Administrativa da Direcção de Finanças de Santarém**: a inspecção decorreu na primeira quinzena de Fevereiro, tendo de seguida sido elaborado o respectivo Relatório, o qual foi enviado ao Director de Finanças de Santarém e ao Director-Geral dos Impostos. A cada um destes dirigentes foram sugeridas medidas tendentes à melhor e mais célere decisão dos processos pendentes na Divisão inspeccionada. Embora o processo ainda não se encontrasse findo no final do ano, as entidades visadas já haviam dado mostras de bom acolhimento das sugestões formuladas<sup>68</sup>.

A administração fiscal permanece no topo da tabela das **entidades mais visadas** pelos cidadãos nas queixas que dirigem ao Provedor de Justiça e

---

<sup>68</sup> Cfr. Relatório 2005, processo R-24/04, no capítulo “processos anotados”. Em resposta às sugestões formuladas pela Provedoria de Justiça, remeteu a Direcção de Finanças de Santarém uma informação onde se procede à apreciação de todos os aspectos analisados no Relatório de Inspeção, concluindo-se que “No limite das possibilidades técnicas e humanas esta Direcção de Finanças atenta a todas as sugestões do Exmo. Senhor Provedor irá seguir as prioridades definidas nas sugestões n.º 2 e 7, seguindo as sugestões n.º 1 (a qual segue as regras das prioridades) 3, 6, 8, 4 e 5, respectivamente”. Saliente-se ainda o propósito expresso pelo Director de Finanças, em despacho exarado sobre a informação referida, de tudo ser feito para que “em 31.12.2005 não existam em saldo PRG<sup>a</sup> instaurados há mais de seis meses, orientação de resto sublinhada pelo Ex.<sup>mo</sup> Senhor Director-Geral”.

que são afectas à Área 2. Como se constata no primeiro capítulo da presente Síntese (“Actividade Processual: Dados e Comentário Estatístico”), o Ministério das Finanças é, na administração central, a entidade que mais leva os cidadãos a dirigir-se ao Provedor de Justiça e ainda que, de entre essas queixas algumas versem sobre assuntos extra fiscalidade, grande parte delas tem, de facto, na sua origem, os já habituais “desacertos” entre o fisco e os contribuintes.

Ano 2005															% do assunto	% do total
	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL			
<b>Fiscalidade</b>	<b>46</b>	<b>28</b>	<b>40</b>	<b>36</b>	<b>32</b>	<b>24</b>	<b>28</b>	<b>41</b>	<b>40</b>	<b>47</b>	<b>50</b>	<b>29</b>	<b>441</b>	<b>100,00</b>	<b>50,34</b>	
IRS	25	14	19	13	11	7	13	15	19	24	26	13	199	45,12	22,72	
Contr. Autárquica	10	2	3	4	2	2	1	4	1	1			30	6,80	3,42	
IMI	2	2	7	6	8	2	3	2	8	5	4	8	57	12,93	6,51	
RTP		2				1							3	0,68	0,34	
IMI				1									1	0,23	0,11	
IVA	3	1	1	1		1	3	6	2	4	5	1	28	6,35	3,20	
Taxas	1			1	1	1	2		1				7	1,59	0,80	
Imp. de Sisa			2		1	2							5	1,13	0,57	
IRC	3	4	4	2	2		2	3	3	4	1		28	6,35	3,20	
Imp. Automóvel	1		2	1					1	1	2		8	1,81	0,91	
Imp. Sucessório	1	1		1				1			1		7	1,59	0,80	
Imp. s/ veículos			1		1		1						3	0,68	0,34	
Direitos aduaneiros													0	0,00	0,00	
Impostos esp. s/ cons.													0	0,00	0,00	
Contr. Segurança Social							1					1	2	0,45	0,23	
Imp. de Selo								2	2				5	1,13	0,57	
Vários			2	6	5	10	2	8	3	6	9	7	58	13,15	6,62	
<b>Consumo</b>	<b>24</b>	<b>26</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>35</b>	<b>15</b>	<b>22</b>	<b>22</b>	<b>25</b>	<b>20</b>	<b>280</b>	<b>100,00</b>	<b>31,96</b>	
Taxa/tarifa		1						2					3	1,07	0,34	
Água	4	1		4	2	2	5	1	3	5	1	1	29	10,36	3,31	
Seguros	1	5	1		2	2	1		2	1	1		16	5,71	1,83	
Transportes		2		3	2		3	1	3	2	1	5	22	7,86	2,51	
Vias de comunicação	3		3		1	1			2				11	3,93	1,26	
Televisão	2		2	1	2	2	3	4	4	3	1	1	25	8,93	2,85	
Saneamento	4	4	3	3	1		1		2	1	1		20	7,14	2,28	
Electricidade	1			3	1	2	5	1		1	6	5	25	8,93	2,85	
Telecomunicações:	7	8	10	3	5	6	9	1	6	5	6	5	71	25,36	8,11	
Telefone fixo	5	1	4		1	3	2	1	4	1	5	1	28	10,00	3,20	
Telefone móvel		1		1			1		1				1	0,36	0,12	
Internet	2	6	6	2	4	3	6		1	4	1	3	38	13,57	4,34	

Ano 2005															
Gás		1	2	3		1	3	2		2	3		17	6,07	1,94
Bancos	1	2	2	1							1		7	2,50	0,80
Correios		2	1	2	1	1	5		1	1	1	1	16	5,71	1,83
Publicidade				2	1								3	1,07	0,34
Turismo			1	1				1					3	1,07	0,34
Outros	1		2	1		2			1	1	2	2	12	4,29	1,37
<b>Assuntos bancários</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>34</b>	<b>100,00</b>	<b>3,88</b>
<b>Responsabilidade civil</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>33</b>	<b>100,00</b>	<b>3,77</b>
<b>Assuntos financeiros</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>1</b>			<b>2</b>			<b>15</b>	<b>100,00</b>	<b>1,71</b>
<b>Fundos Europeus</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>35</b>	<b>100,00</b>	<b>4,00</b>
Emprego					1	1				2	1		5	14,29	0,57
Agricultura		3		1	2	1	1	2	1		5	2	18	51,43	2,05
Educação			2					1				1	4	11,43	0,46
Empresas	1	1	4	1					1				8	22,86	0,91
<b>Acesso e exercício de actividades económicas</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>		<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>		<b>1</b>		<b>12</b>	<b>100,00</b>	<b>1,37</b>
<b>Habitação</b>	<b>1</b>									<b>1</b>			<b>2</b>	<b>100,00</b>	<b>0,23</b>
<b>Concursos públicos</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>				<b>1</b>		<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>100,00</b>	<b>1,03</b>
<b>Mercado de capitais</b>									<b>1</b>				<b>1</b>	<b>0,00</b>	<b>0,11</b>
<b>Jogo</b>			<b>1</b>	<b>1</b>		<b>1</b>			<b>1</b>				<b>4</b>	<b>100,00</b>	<b>0,46</b>
<b>Comércio</b>		<b>1</b>	<b>1</b>			<b>1</b>		<b>1</b>					<b>4</b>	<b>100,00</b>	<b>0,46</b>
<b>Concorrência</b>										<b>1</b>			<b>1</b>	<b>0,00</b>	<b>0,11</b>
<b>Transportes</b>													<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Agricultura</b>				<b>1</b>	<b>1</b>					<b>1</b>			<b>3</b>	<b>100,00</b>	<b>0,34</b>
<b>Descolonização</b>				<b>1</b>							<b>1</b>		<b>2</b>	<b>100,00</b>	<b>0,23</b>
<b>Total</b>	<b>78</b>	<b>72</b>	<b>84</b>	<b>72</b>	<b>67</b>	<b>57</b>	<b>75</b>	<b>70</b>	<b>74</b>	<b>82</b>	<b>86</b>	<b>59</b>	<b>376</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

\* \* \*

O acréscimo de reclamações verificado na **Área 3** (Assuntos sociais: trabalho, segurança social e habitação social) motivou o reajustamento das matérias apreciadas, pelo que, no início de 2005, se procedeu a uma reestruturação, tendo as queixas relativas aos assuntos da Saúde <sup>69</sup> passado a integrar o acervo das matérias tratadas pela Área 6.

Em resultado desta transferência, o ano de 2005 terminou com um volume de **791** queixas distribuídas à Área, contra as 933 registadas em 2004.

<sup>69</sup> Em 2004, as queixas relativas aos assuntos da Saúde representavam cerca de 15% do volume total das queixas entradas na Área.

Em termos globais, o volume de queixas distribuídas à Área, em 2005, representa cerca de 16% do total das queixas recebidas na Provedoria de Justiça, contra os 19% verificados no ano anterior.

No que se refere à tipologia das queixas entradas na Área, pode concluir-se que não houve alterações significativas face ao ano anterior. O agregado de queixas sobre **Segurança Social** continuou a ser este ano o mais representativo na Área, ascendendo a **86,6%**. Destes, **56,2%** dizem respeito a matérias dos **Regimes de Segurança Social**: reclamações maioritariamente relacionadas com pensões de velhice (24%), de invalidez (9%) e de sobrevivência (5%), com subsídios de desemprego (18%), de doença (6%) e de maternidade (3%) e com o rendimento social de inserção, acção social e apoio judiciário (7%) e **25,4%** relativas a questões dos **Regimes de Protecção Social da Função Pública**, ou seja, queixas relacionadas, sobretudo, com aposentações por velhice (60%) e por invalidez (8%), com prestações por morte (4%), com problemas relativos a inscrições na Caixa Geral de Aposentações, quotas e contagem do tempo de serviço (15%) e com outros tipos de pensões e de prestações (13%). Os restantes agregados de queixas mantiveram-se igualmente dentro dos valores registados nos anos anteriores: **Direito do Trabalho** (8%) e **Habitação Social** (3%).

Em termos de **pendência**, e sem contar com o conseqüente decréscimo resultante da referida redistribuição dos processos sobre assuntos de Saúde, consolidou-se a tendência verificada ao longo dos últimos anos, de diminuição do volume de processos na Área. Efectivamente, o trabalho desenvolvido permitiu concluir a instrução de mais processos (**902** arquivamentos)<sup>70</sup> do que os entrados durante o ano (791), o que representa um saldo de menos **111** processos, ou seja, mais 14% de processos arquivados face aos que entraram.

A Área concluiu o ano com uma pendência de **254** processos<sup>71</sup>, representando apenas 12% do total dos processos pendentes na Provedoria de Justiça. Esta baixa taxa de pendência é tanto mais significativa se tivermos em atenção a taxa das queixas distribuídas à Área e que, no ano em apreço, se

---

<sup>70</sup> A taxa de conclusão de processos (arquivamentos) na Área cifrou-se em cerca de 17% do total dos arquivamentos registados na Provedoria de Justiça em 2005.

<sup>71</sup> Destes 254 processos pendentes, 58% são de 2005, 18% de 2004, 13% de 2003 e apenas 11% relativos a anos anteriores a 2003.

cifrou, como se referiu, em 16%. Assim sendo, o saldo entre processos entrados e processos concluídos não pode deixar de ser considerado como muito positivo para a obtenção da pendência verificada.

Acresce ainda referir que aproximadamente **82%** das queixas entradas na Área em 2005 foram instruídas e **concluídas** ainda **no decurso do próprio ano** <sup>72</sup>.

No ano de 2005 foi formulada uma recomendação legislativa (**Recomendação n.º 4-B/2005**) <sup>73</sup> ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social, visando a adopção de uma medida legislativa que assegurasse o acesso às prestações familiares (nomeadamente, ao abono de família) e de solidariedade (rendimento social de inserção) a cidadãos estrangeiros portadores do título de autorização de permanência em território nacional ou de títulos similares. Esta **Recomendação** foi entretanto **acatada**, tendo sido, para o efeito, publicados **dois diplomas legais: o Decreto-Lei n.º 41/2006, de 21/02** (que altera o Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de Agosto, quanto às prestações familiares <sup>74</sup>, designadamente, abono de família e subsídio de funeral) e o **Decreto-Lei n.º 42/2006, de 23 de Fevereiro** (que altera o Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de Novembro, quanto ao rendimento social de inserção).

No que diz respeito às **entidades mais visadas nas queixas**, importa referir que se manteve a tendência já verificada em anos anteriores. Assim, as entidades mais reclamadas continuaram a ser, essencialmente, o Centro Nacional de Pensões (CNP) e os diversos centros distritais de segurança social (sobretudo, os de Lisboa, Porto, Braga, Setúbal, Santarém, Leiria, Aveiro e Faro), todos integrados no Instituto de Segurança Social, IP (ISS), represen-

---

<sup>72</sup> Efectivamente, dos 791 processos distribuídos à Área em 2005, só 147 é que transitaram para o ano de 2006. Na apreciação destes elementos, importa ter em atenção que as queixas entradas nos últimos meses do ano não permitem, em princípio, uma instrução e conclusão dentro do próprio ano da sua admissão, pelo que esta taxa de conclusão dos processos (82% no próprio ano), apesar de extremamente positiva, apresenta este constrangimento. De qualquer modo, e a título meramente indicativo, de acordo com os elementos disponíveis em 15.03.2006, a taxa de conclusão de processos de 2005 ascendia já a 89%.

<sup>73</sup> A Recomendação em causa foi formulada no âmbito do processo R-4811/04. Cfr. Relatório 2005, no capítulo “Recomendações”.

<sup>74</sup> No que concerne a esta matéria, aguarda-se ainda a publicação da respectiva portaria regulamentadora.

tando cerca de 39% do total das entidades visadas. Por outro lado, a Caixa Geral de Aposentações continuou a ser, também, uma das entidades mais reclamadas, representando cerca de 22%. A Inspeção-Geral do Trabalho (IGT) e o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) totalizaram cerca de 4%, o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social aproximadamente 3% e a Câmara Municipal de Lisboa e a Gebalis (empresa municipal) com cerca de 2%.

De assinalar, neste ano, um maior afluxo de queixas contra o Ministério da Defesa Nacional (representando cerca de 5% do total). Tal ficou a dever-se, sobretudo, às reclamações sobre a aplicação da Lei n.º 9/2002, de 11 de Fevereiro, que veio estabelecer o regime jurídico da prestação do serviço militar obrigatório pelos antigos combatentes, para efeitos de aposentação ou reforma. Em causa estava, por um lado, o atraso do Departamento de Apoio aos Antigos Combatentes na contagem do tempo de serviço militar obrigatório para efeito da atribuição do complemento especial de pensão ou de um acréscimo vitalício de pensão e, por outro lado, o atraso na regulamentação de algumas disposições da referida lei.

### Quadro I

<b>SEGURANÇA SOCIAL</b>	<b>86,6%</b>	Regimes da Segurança Social	56,2%
		Regimes de Protecção Social da Função Pública	25,4%
		Acidentes de trabalho e acidentes em serviço	3,7%
		Outros	1,3%
<b>DIREITO DO TRABALHO</b>	<b>8%</b>		
<b>HABITAÇÃO SOCIAL</b>	<b>3%</b>		
<b>OUTROS</b>	<b>2,4%</b>		

## Quadro II

<b>SEGURANÇA SOCIAL</b> (86,6%)	<b>Regimes da Segurança Social</b> (56,2%)	Pensões de velhice (24%), de invalidez (9%) e de sobrevivência (5%)	38%
		Subsídios de desemprego (18%), de doença (6%) e de maternidade (3%)	27%
		Rendimento social de inserção, acção social e apoio judiciário	7%
		Prestações familiares (p.e., abono de família)	7%
		Outras prestações, serviços e estabelecimentos sociais	9%
		Inscrição, contribuições e dívidas à segurança social	12%
	<b>Regimes de Protecção Social da Função Pública</b> (25,4%)	Aposentação por velhice	60%
		Aposentação por invalidez	8%
		Prestações por morte	4%
		Outras pensões (preço de sangue, serviços relevantes, etc.) e outras prestações	13%
		Inscrição, quotas, contagem de tempo de serviço	15%

A actividade processual da **Área 4** (assuntos de organização administrativa e relação de emprego público, estatuto do pessoal das forças armadas e das forças de segurança) permitiu assinalar, durante o ano transacto, um total de **315**<sup>75</sup> processos pendentes e transitados para 2006, tendo-se proce-

<sup>75</sup> Dos 315 processos pendentes no final do ano de 2005, 202 respeitavam a processos novos abertos no próprio ano e 113 respeitavam a anos anteriores.



dido à abertura de **658** processos novos e à reabertura de **48** processos, 10 dos quais correspondentes a 2005 e os restantes a anos anteriores.

Muito embora se não constate uma variação significativa em número de processos novos abertos comparativamente a anos passados <sup>76</sup>, é importante realçar que, dos **866** processos arquivados em 2005, **464** respeitavam ao ano de referência e **402** a períodos anteriores.

Não se alterou significativamente a **natureza e tipologia das queixas** apresentadas no ano de 2005 (Organização Administrativa [**12,61%**] relação de emprego público [**81,16%**] forças armadas e forças de segurança [**1,98%**] outras matérias [**4,26%**]). Continuam a apresentar alguma incidência, as reclamações relativas à a questão dos concursos para pessoal docente dos ensinos básico e secundário, em número inferior ao dos dois últimos anos, sendo que o número total de queixas contra os vários serviços e organismos do Ministério da Educação apresenta uma percentagem — 36% — relativamente elevada em relação ao conjunto das queixas apresentadas ao Provedor de Justiça, embora inferior à de 2004 <sup>77</sup>.

No domínio das reclamações dirigidas por grupos profissionais, e para além do Ministério da Educação, assume alguma relevância o número de queixas formuladas por membros da PSP <sup>78</sup>, bem como os funcionários da Direcção-Geral dos Impostos <sup>79</sup> ou os pertencentes ao Instituto de Segurança Social <sup>80</sup>.

Já no que toca ao pessoal dos serviços e organismos dependentes ou tutelados pelo Ministério da Saúde, ainda que quantitativamente as respectivas queixas representem mais de 9% do total de 2005 — 64 —, estão neste número incluídos, de uma forma geral, a maioria dos grupos profissionais da saúde, não existindo, propriamente, uma entidade especificamente visada,

---

<sup>76</sup> No ano de 2004 o número de processos novos abertos foi de 701.

<sup>77</sup> No ano de 2004 o número de queixas apresentadas ao Provedor de Justiça por pessoal do Ministério da Educação foi superior a 50% do total das queixas relativas àquele ano.

<sup>78</sup> 25 queixas, num total de 37 formuladas contra diversos serviços e organismos do MAI.

<sup>79</sup> 21 num total de 43 formuladas contra serviços e organismos do Ministério das Finanças e da Administração Pública.

<sup>80</sup> 22 no total de 26 formuladas contra serviços e organismos do Ministério do Trabalho.

como se verifica em relação ao Ministério da Educação <sup>81</sup>. Com efeito, nesta medida, quer se trate de regime de função pública (grupo fechado) quer se trate de contrato de trabalho, só em casos esporádicos se torna necessária a intervenção dos serviços centrais do Ministério da Saúde.

Das tomadas de posição do Provedor de Justiça traduzidas em Recomendações formais ou outras formas de intervenção, ressalta-se a **Recomendação n.º 1/A/2005** <sup>82</sup>, o **estudo** efectuado a propósito da **reclassificação e reconversão profissionais** constantes do Decreto-Lei n.º 497/99, de 19 de Novembro, e a necessidade de **qualificação dos recursos humanos da Administração Pública**, em comunicação dirigida ao Secretário de Estado da Administração Pública <sup>83</sup>.

Têm-se acentuado o número de queixas motivadas pela ausência de aplicação do novo regime de avaliação de desempenho, tendo em conta, particularmente, as expectativas decorrentes da possibilidade de progressão nos escalões, pela falta de fundamentação em sede de procedimento de selecção para efeitos de contratação através de contrato individual de trabalho, bem como, de uma forma geral, as relativas a questões decorrentes da aplicação de algumas disposições do Código do Trabalho e respectiva regulamentação à função pública, nomeadamente, ao não pagamento da remuneração em relação a dias de faltas para efeitos de assistência à família <sup>84</sup>.

---

<sup>81</sup> A generalidade das queixas abrangem, de uma forma atomística, sobretudo, hospitais e outros estabelecimentos de saúde. É a esta situação de atomicidade não é estranha a natureza jurídica que passaram a assumir os hospitais, já que, configurando-se como sociedades anónimas de capitais públicos e com o regime de contrato individual de trabalho, tornaram-se autónomos em matéria de gestão dos recursos humanos.

<sup>82</sup> Recomendação formulada no âmbito do processo n.º R-1063/02; cfr. Relatório 2005, no capítulo “Recomendações”. Em causa estava uma reclamação baseada no não acatamento de índice remuneratório fixado na sequência de promoção na carreira, alegando a interessada que na categoria imediatamente anterior, estaria já posicionada em escalão correspondente ao mesmo índice. A Recomendação formulada pelo Provedor de Justiça ao Secretário de Estado Adjunto e da Administração Educativa, no sentido de serem introduzidas correcções ao posicionamento salarial da peticionante, não veio a ser acatada pela entidade visada.

<sup>83</sup> Aguarda resposta.

<sup>84</sup> No domínio da legislação vigente até à data da entrada em vigor do Código do Trabalho e respectiva regulamentação, tais faltas eram, no domínio da função pública, equiparadas a faltas por doença do próprio e como tal remuneradas

No decurso do ano de 2005 foram **abertos, por iniciativa do Provedor de Justiça, três processos** relativos ao regime da substituição e comissão extraordinária de serviço constante do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro <sup>85</sup>, à situação decorrente das deliberações tomadas pelos órgãos autárquicos relativas às regras de progressão contidas na lei para o pessoal auxiliar <sup>86</sup> e à omissão do dever de regulamentar o disposto no art. 25.º, n.º 1, da Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho, no que toca à definição de categorias que, no âmbito da administração directa do Estado, podem ser objecto de recurso ao regime de contrato individual de trabalho <sup>87</sup>. O primeiro dos processos encontra-se em sede de estudo, visando proposta de alteração legislativa, o segundo aguarda a colaboração de entidades externas enquanto que o último permanece em sede de avaliação junto das instituições visadas.

Não se alterou, substancialmente, o quadro das **entidades visadas** em 2005, quer relativamente à preponderância das queixas, quer relativamente à forma de proceder quando questionadas pela Provedoria de Justiça. Efectivamente, neste aspecto, as entidades mais questionadas pelo Provedor de Justiça são os serviços e organismos dependentes ou tutelados pelo Ministério da Educação.

---

<sup>85</sup> Cfr. Processo P-04/2005.

<sup>86</sup> Processo P-06/2005.

<sup>87</sup> Processo P-10/2005.

Relatório à Assembleia da República 2005 — Síntese Geral

ASSUNTO	Total 2005	
	N.º DE QUEIXAS	%
<b>1. Organização administrativa</b>	<b>83</b>	<b>12,61%</b>
Criação, Extinção e Fusão de Serviços:	<b>4</b>	0,61%
a) Administração Central	<b>0</b>	0,00%
b) Autarquias	<b>0</b>	0,00%
Regime de instalação	<b>2</b>	0,30%
Funcionamento dos serviços	<b>2</b>	0,30%
Petições	<b>2</b>	0,30%
Direito à Informação - Consulta do processo e passagem de certidões	<b>13</b>	2,74%
Princípio da decisão administrativa (omissão de pronúncia)	<b>33</b>	5,02%
Fundamentação do acto administrativo	<b>8</b>	1,22%
Audiência de interessados	<b>0</b>	0,00%
Reclamação e recursos administrativos	<b>0</b>	0,00%
Contrato administrativo	<b>4</b>	0,61%
Execução de decisões de tribunais administrativos	<b>2</b>	0,30%
Omissão do dever regulamentar	<b>8</b>	1,22%
<b>2. Relação de emprego público</b>		<b>81,16%</b>
Quadros de pessoal	<b>0</b>	0,00%
Acesso e ingresso	<b>7</b>	1,06%
Provisão - requisitos - início de funções	<b>0</b>	0,00%
Nomeação	<b>5</b>	0,76%
Eleição	<b>1</b>	0,15%
Acumulações/Incompatibilidades	<b>1</b>	0,15%
Mobilidade-transferência, requisição e destacamentos	<b>14</b>	2,13%
Substituição	<b>2</b>	0,30%
Sistema retributivo	<b>1</b>	0,15%
Remunerações/índice/escalão	<b>41</b>	6,23%
Suplementos/subsídios/deslocações em serviço	<b>33</b>	5,02%
Reposição de abonos	<b>1</b>	0,15%
Concursos (Geral)	<b>94</b>	14,29%
Contrato administrativo de provimento	<b>6</b>	0,91%
Contrato a termo resolutivo	<b>7</b>	1,06%
Contrato individual de trabalho	<b>15</b>	2,28%
Contrato de prestação de serviços	<b>4</b>	0,61%
Licenças, faltas e férias	<b>37</b>	5,62%
Cessação de funções	<b>4</b>	0,61%
Horário de trabalho	<b>5</b>	0,76%
Duração do trabalho/Condições de trabalho/Turnos	<b>13</b>	2,74%

●  
●  
●  
Apreciação geral quantitativa

ASSUNTO	Total 2005	
	N.º DE QUEIXAS	%
Trabalho extraordinário, em dias de descanso semanal, nocturno e feriados	10	1,52%
Conteúdo funcional	1	0,15%
Ocupação efectiva	0	0,00%
Variacão funcional	5	0,76%
Tempo de serviço	15	2,28%
Listas de antiguidade	1	0,15%
Actividade Sindical	2	0,30%
Cargos dirigentes	6	0,91%
Cessação de comissão de serviço	4	0,61%
Classificação de serviço/Avaliação de desempenho	11	1,67%
Aposentação/Reforma	1	0,15%
Acidente de trabalho/Doenças profissionais	7	1,06%
Formação profissional	1	0,15%
Reclassificação e reconversão profissional	28	4,26%
Negociação colectiva	3	0,46%
Direito à greve	2	0,30%
Ação disciplinar	14	2,13%
Carreiras - promoção e progressão	27	4,10%
Intercomunicabilidade/mobildade entre carreiras	0	0,00%
Corpos especiais	1	0,15%
Carreiras médicas (regime remuneratório, laboral)	13	1,98%
Estatuto da Carreira Docente	9	1,37%
Concurso/recrutamento	61	9,27%
Acesso à docência	1	0,15%
Formação/profissionalização	15	2,28%
Ensino particular/cooperativo	0	0,00%
Ensino Superior	0	0,00%
<b>3. Forças Armadas e Forças de Segurança</b>	<b>13</b>	<b>1,98%</b>
Estatuto militar	9	1,37%
Condição militar (incentivos)	1	0,15%
Serviço militar (regime de contrato)	2	0,30%
Carreiras e disciplina (PSP, GNR)	1	0,15%
Pessoal civil das FA e FS	0	0,00%
<b>4. Outros</b>	<b>28</b>	<b>4,26%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>658</b>	<b>100%</b>

\* \* \*

Na **Área 5** (Assuntos judiciais; defesa nacional, segurança interna e trânsito; registos e notariado) e durante o ano transacto, foram distribuídos à área cerca de **700** processos, ou seja, menos 10% do que no ano anterior.

### Queixas apresentadas em 2005, por assuntos

Assuntos	Percentagem
<b>1. ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA</b>	<b>44,64%</b>
1.1. ATRASO NA JUSTIÇA	59,62%
Processos cíveis	43,27%
Processos crime	1,92%
Processos falência	2,88%
Processos administrativos e fiscais	5,45%
Ministério Público	4,49%
Tribunais superiores	1,28%
Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça	0,32%
1.2. OUTROS	40,38%
<b>2. NACIONALIDADE/VISTOS: Atrasos na concessão</b>	<b>20,31%</b>
Nacionalidade (CRC e SEF)	88,03%
Vistos (SEF e Consulados)	11,97%
<b>3. TRÂNSITO</b>	<b>10,44%</b>
3.1. TRÂNSITO	16,44%
3.2. CONTRA-ORDENAÇÕES (RODOVIÁRIAS)	49,32%
Forças policiais	52,78%
Governos Cívicos	11,11%
Direcção-Geral de Viação/Direcções Regionais	16,67%
EMEL	11,11%
Policia Municipal	8,33%
3.3. CARTAS ESCOLAS DE CONDUÇÃO	34,25%
<b>4. SEGURANÇA INTERNA</b>	<b>6,29%</b>
4.1. ACTUAÇÃO POLICIAL	100,00%
Policia de Segurança Pública / Policia Marítima / Policia Municipal *	52,27%
Guarda Nacional Republicana	38,64%
Policia Judiciária	9,09%
4.2. VIOLÊNCIA POLICIAL	0,00%
Policia de Segurança Pública	0,00%
Guarda Nacional Republicana	0,00%
Policia Municipal	0,00%
<b>5. REGISTOS E NOTARIADO</b>	<b>4,58%</b>
<b>6. OUTROS</b>	<b>13,73%</b>
<i>TOTAL **</i>	<b>100,00%</b>

Nota: Todos os processos não qualificados na rubrica própria estão incluídos na rubrica: Outros\*

O número de processos arquivados ultrapassou, na mesma percentagem, sensivelmente, o dos entrados pelo que a pendência da área diminuiu quase **20%** relativamente a 2004.

No que se refere à **representatividade** de cada uma das matérias tratadas pela Área, pode concluir-se que a grande maioria das reclamações versa sobre Administração da Justiça ([44,64%] Dentro desta categoria, quase 60% das queixas recebidas são relativas a Atrasos Judiciais). As restantes parcelas versam sobre Nacionalidade/Vistos (20,31%), Trânsito (10,44%), Segurança Interna (6,29%), Registos e Notariado (4,58%) e Outros Assuntos (13,73%).

\* \* \*

Como já aqui referido nesta síntese, e em face da reestruturação operada no decorrer do ano transacto, a **Área 6** (Assuntos político-constitucionais; educação, cultura e ciência; assuntos penitenciários; direito dos estrangeiros e nacionalidade; comunicação social, desporto e saúde; direitos liberdades e garantias) passou, desde 1 de Fevereiro de 2005, a ser responsável pelo tratamento das matérias relativas ao domínio da saúde.

A heterogeneidade do objecto da Área foi assim aumentada, com uma matéria que, em 2005 representando **13%** do total de processos distribuídos,<sup>88</sup> tornando desse modo mais difícil a comparação com anos progressos.

Olhando ao conjunto de matérias que em Relatórios anteriores se mencionou como concentrando a esmagadora maioria das queixas recebidas nesta Área,<sup>89</sup> (Educação, Assuntos Penitenciários e Direito dos Estrangeiros e Nacionalidade) e se olvidarmos o contributo da Saúde, apenas presente em 2005, verifica-se a persistência do crescimento já denunciado em 2004.

Assim, se esse trio compreendia 68% das queixas em 2003, valor que subia para 76% em 2004, comparando universo similar em 2005 alcança-se agora um valor de **80%**, como adiante se verá, sem que este crescimento seja uniforme se se descer ao nível das parcelas utilizadas.

---

<sup>88</sup> Nestes não se computando os 81 processos sobre Saúde, pendentes em 1 de Fevereiro de 2005, e que transitaram de Área nessa data, incluindo aqueles abertos em Janeiro deste ano, estes, aliás, em número reduzido (5).

<sup>89</sup> Cfr. Relatório de 2003, pág. 765 e Relatório de 2004, pág. 715.

Ao tomar-se como padrão, exclusivamente, o ano de 2005, juntando-se ao trio indicado as queixas sobre Saúde, obtém-se que **83%** das queixas incidem sobre estas quatro matérias.<sup>90</sup>

Em números absolutos, há a notar uma descida significativa no número de queixas respeitantes ao sistema prisional (-58 unidades, ou seja, — **26%** face a 2004), aliás na continuação de idêntica tendência já verificada na segunda metade do ano de 2004. É todavia necessário notar que, ainda assim, o número de queixas se mostra superior ao recebido em 2003 e em 2002.

As queixas respeitantes a Educação também sofreram um recuo, em 27 unidades, correspondendo a **-17%**, numa tendência contínua.

Completando o conjunto acima indicado das matérias que mais frequentemente foram objecto das queixas aqui recebidas, é de notar o contínuo crescimento das queixas respeitantes a nacionalidade e à situação jurídica dos estrangeiros, aquelas com mais 19 unidades (**+119%** face a 2004) e estas com mais 169 unidades (**+89%**).

Convém ainda indicar o crescimento de queixas reportadas ao que aqui se usa designar por respeitantes a direitos, liberdades e garantias (mais 31 unidades, ou seja mais **94%**), bem como o decréscimo nas queixas respeitantes a assuntos político-constitucionais, que não ligadas ao exercício dos poderes de iniciativa de fiscalização (menos 16 unidades, ou seja, menos **70%**).

No final do ano transacto a pendência atingia **299** processos, verificando-se um saldo de menos 57 processos relativamente a 2004 (242).

Completando esta primeira abordagem formal, dir-se-á terem sido recebidos menos 18 queixas respeitantes a inconstitucionalidade de normas ou a inconstitucionalidade por omissão do que em 2004, ou seja, menos **30%**.

O gráfico A, adiante explicitado, indica a representatividade de cada uma das matérias instruídas no período respeitante a 2004. Para uma comparação mais directa, refere-se no gráfico B a repartição correspondente a 2005, sem a inclusão da Saúde. Estas últimas queixas são tomadas em consideração no gráfico C.

Das **11 Recomendações** formuladas pelo Provedor de Justiça ao longo do ano transacto, destacam-se aqui as relativas à regulamentação do

---

<sup>90</sup> Cinco se se quiser, em bom rigor, distinguir a nacionalidade das queixas respeitantes ao regime jurídico dos estrangeiros.



regime de exercício do poder paternal <sup>91</sup>, à uniformização e alteração da legislação eleitoral <sup>92</sup> e à necessidade de implementação de modificações ao Estatuto da Ordem dos Arquitectos em virtude da transposição da Directiva n.º 85/384/CEE <sup>93 94</sup>.

Realizaram-se durante 2005 quatro **deslocações a Escolas EB 2, 3 e Secundárias**, todas na região de Lisboa. Efectuadas estas visitas em resposta a queixas concretas, foi possível aproveitar as mesmas para um conhecimento mais próximo da vida escolar e dos seus problemas, enquadrando-se a resolução das queixas no quadro da realidade existente e das possibilidades da sua melhoria.

Continuando a prática de se visitar, sem pré-aviso, alguns **estabelecimentos prisionais**, durante 2005 ocorreu deslocação a **11** estabelecimentos,

---

<sup>91</sup> Cfr. Relatório 2005, Recomendação n.º 1/B/2005 formulada no âmbito do processo n.º R-1947/04, capítulo “Recomendações”. Até final do ano transacto, não havia sido ainda obtida resposta conclusiva no sentido de acatar as sugestões elencadas pela Provedoria de Justiça.

<sup>92</sup> Cfr. Relatório 2005, Recomendação n.º 9/B/2005 formulada no âmbito do processo n.º R-324/04, capítulo “Recomendações”. A Provedoria de Justiça aguarda ainda uma resposta por parte da entidade visada.

<sup>93</sup> Cfr. Relatório 2005, Recomendação n.º 10/B/2005 formulada no âmbito do processo n.º R-3578/03, capítulo “Recomendações”. Esta recomendação permanecia sem resposta até ao momento da elaboração do Relatório Anual.

<sup>94</sup> Para além das recomendações n.ºs 2/B/2005 e 6/B/2005 adiante referenciadas, cfr. ainda as Recomendações n.ºs 3/A/2005 (processo n.º R-1239/05, versando processo disciplinar pendente no Conselho Distrital Regional do Sul da Ordem dos Médicos); 3/B/2005 (processo n.º R-2579/03 e processo n.º R- 4515/04, no sentido de ser promovida iniciativa legislativa tendente à alteração do art. 20.º, n.º 5, al. a) do Código das Expropriações); 5/B/2005 (processo n.º R-4041/03, tendo em vista a adopção de medida legislativa que expressamente consagre a obrigatoriedade das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira obterem autorização prévia do Estado para atribuição a terceiros, de direitos de usos privativos sobre bens do domínio público); 7/B/2005 (processo n.º P-16/01, tendente ao estabelecimento de alterações à Lei de Imprensa, aprovada pela Lei n.º 2/99, de 13 de Janeiro, designadamente na publicação, por parte dos órgãos de comunicação social, do reconhecimento judicial da inexistência de responsabilidade penal); 8/B/2005 (processo R-544/05, com vista à adopção de medida legislativa que introduza no Código da Estrada a possibilidade de ser feito o depósito da quantia prevista no respectivo art. 173.º, n.º 2 e 3, em momento posterior ao da autuação); 12/B/2005 (processo n.º R-2628/05, com vista à adopção de medida legal no procedimento de registo civil de recém-nascido)

alguns deles mais que uma vez, e, com uma excepção, todos qualificados como centrais ou especiais.

Tais visitas, também aproveitadas para contacto com reclusos, em especial os que têm reclamações pendentes, visam a actualização da informação detida sobre esses estabelecimentos, logrando-se apontar aspectos passíveis de correcção ou melhoramento quando detectados.

Um destes estabelecimentos visitados foi o especial de Santa Cruz do Bispo, inaugurado em inícios de 2005, e que veio finalmente pôr cobro a um afastamento desumano das reclusas do Norte do seu meio social e familiar de origem. Era, na verdade, recorrente o recebimento de apelos para que se obtivesse decisão favorável, não a uma transferência definitiva, mas simplesmente a título precário, para as exíguas instalações femininas do EP do Porto.<sup>95</sup>

Por último, e no domínio do denominado direito dos estrangeiros e nacionalidade, foi realizada em Junho de 2005, pela primeira vez, uma **visita às instalações do aeroporto de Lisboa** destinada primariamente ao acolhimento de estrangeiros não admitidos em território nacional, visita essa já repetida no início de 2006, num contexto mais alargado, quer no seu âmbito temático, quer na abrangência dos locais deste tipo existentes em Portugal, sendo oportunamente apresentadas as conclusões retiradas de todo.

Em 2005 foram apresentados ao Tribunal Constitucional **dois pedidos de fiscalização da constitucionalidade**, ambos publicados, como é hábito, no Relatório Anual.

O primeiro reporta-se a mais uma situação de **inversão de posições remuneratórias**<sup>96</sup>, neste caso na carreira de enfermagem, tendo sido alvo de decisão concordante ainda em 2005, muito embora o respectivo acórdão só viesse a ser publicado posteriormente. Face ao anúncio feito pelo Governo de que iria ser estudado um novo sistema retributivo da função pública, para vigorar a partir de 2007, e reiterado na sequência do processo que deu origem à Lei n.º 43/2005, de 29 de Agosto, foi decidido não tomar outra iniciativa em relação a mais algumas queixas que ainda estavam pendentes em matéria de

<sup>95</sup> Embora em muito boas condições após a sua renovação no final da década de 90.

<sup>96</sup> Cfr. Relatório 2005, pedido formulado no âmbito do processo R-7/02, no capítulo “pedidos de fiscalização da constitucionalidade”.

inversão de posições salariais, disso se dando conta e explicando a sua motivação aos reclamantes.

O segundo pedido apresentado reporta-se ao **exercício de funções públicas por parte de aposentados** e ao modo como tal se repercute ou não no **cálculo da sua pensão** <sup>97</sup>. Está em causa o mecanismo actualmente previsto nos n.ºs 1 e 2 do art. 80.º do Estatuto da Aposentação, aliás já alvo de censura, em concreto, pelo Tribunal Constitucional.

Por sua vez, ocorreu no ano em apreço a publicação de **três acórdãos do Tribunal Constitucional** em resposta a iniciativas do Provedor de Justiça formuladas em 2004 ou antes, em dois destes casos se dando provimento, total ou parcial, ao pedido.

Assim, o **Acórdão n.º 650/2004** <sup>98</sup> declarou a inconstitucionalidade com força obrigatória geral da exclusão ou limitação da responsabilidade civil da transportadora ferroviária, constante do n.º 1 do artigo 19.º da Tarifa Geral de Transportes, aprovada pela Portaria n.º 403/75, de 30 de Junho e alterada pela Portaria n.º 1116/80, de 31 de Dezembro, por violação do n.º 1 do artigo 60.º da Constituição, quando articulado com as normas constitucionais sobre o regime substantivo de restrições a direitos, liberdades e garantias, estabelecido no artigo 18.º, n.ºs 2 e 3. <sup>99</sup>

Pelo contrário, não acompanhou o Tribunal Constitucional idênticas considerações efectuadas, na mesma petição, a propósito do serviço de correios, no caso das normas constantes do n.º 1 do artigo 78.º, do n.º 1 do artigo 79.º, do n.º 1 do artigo 80.º, do n.º 1 do artigo 81.º, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 82.º e do n.º 1 do artigo 83.º (esta última na parte em que refere que a importância da indemnização não pode exceder o limite a que se refere o citado artigo 78.º), todos do Regulamento do Serviço Público de Correios, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 176/88, de 18 de Maio.

Uma vez mais, em situação de inversão de posições remuneratórias, acolheu o Tribunal Constitucional, pelo seu **Acórdão n.º 323/2005**, <sup>100</sup> o pedido de declaração de inconstitucionalidade do n.º 3 do artigo 17.º do

---

<sup>97</sup> Cfr. Relatório 2005, pedido formulado no âmbito do processo R-4222/04, no capítulo “pedidos de fiscalização da constitucionalidade”.

<sup>98</sup> Publicado no DR, Série I-A, 23.02. 2005.

<sup>99</sup> Pedido publicado no Relatório de 1999, 2.º vol. pág. 188.

<sup>100</sup> Publicado no DR, Série I-A, 14.10. 2005.

Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, diploma que aprovou o novo sistema retributivo, na redacção dada pelo artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro, quando conjugado com os anexos ao referido Decreto-Lei n.º 404-A/98 e ao Decreto-Lei n.º 412-A/98, de 30 de Dezembro, por violação do artigo 59.º, n.º 1, alínea *a*), da Constituição, enquanto corolário do princípio constitucional da igualdade consagrado no seu artigo 13.º.<sup>101</sup>

Esta declaração com força obrigatória geral, como, em casos análogos, acompanhada de restrição de efeitos nos termos do art. 282.º, n.º 4, da Constituição, introduziu todavia uma novidade face a arestos similares, ao exigir que os funcionários-parâmetro detenham menor antiguidade tanto na categoria como na carreira.

Por fim, o **Acórdão n.º 96/2005**<sup>102</sup> não acompanhou o pedido formulado em 2002<sup>103</sup> a propósito da idêntica remuneração estabelecida para autarcas em permanência mas sem exclusividade e autarcas em regime de meio tempo, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, alínea *b*), do Estatuto dos Eleitos Locais, ao não considerar violado o princípio da igualdade. Baseou-se o Tribunal, essencialmente, na não redução do conceito de remuneração à contrapartida monetária paga pela autarquia, bem como na especificidade das funções desempenhadas.

Foi possível acelerar o tratamento das queixas em que se peticionava o exercício das competências de iniciativa estabelecidas pelos arts. 281.º e 283.º da Constituição. Assim, partindo dos 50% de queixas respondidas, positiva ou negativamente, que se verificaram em 2004 quanto a processos abertos nesse ano, pode-se em relação a 2005 afirmar que cerca de dois terços dos processos deste tipo abertos neste ano foram arquivados ainda no decorrer do mesmo.

Para além dos casos mais relevantes em que se decidiu responder pela **negativa** ao pretendido pelos reclamantes<sup>104</sup>, importa chamar a atenção para

---

<sup>101</sup> Pedido publicado no Relatório de 2004, pág. 989.

<sup>102</sup> Publicado no DR, Série II, 31.03.2005.

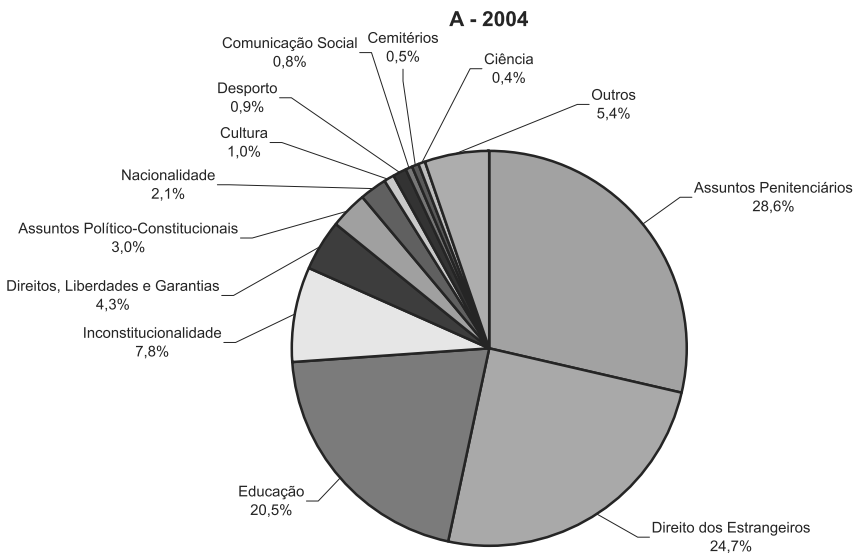
<sup>103</sup> Publicado no Relatório de 2002, pág. 963.

<sup>104</sup> No desempenho pleno das suas atribuições, o Provedor de Justiça formula um juízo prévio de apreciação das matérias que lhe são submetidas, podendo requerer a fiscalização da constitucionalidade ou, pelo contrário, recusar o exercício dessa prerrogativa, rejeitando a queixa em apreço.

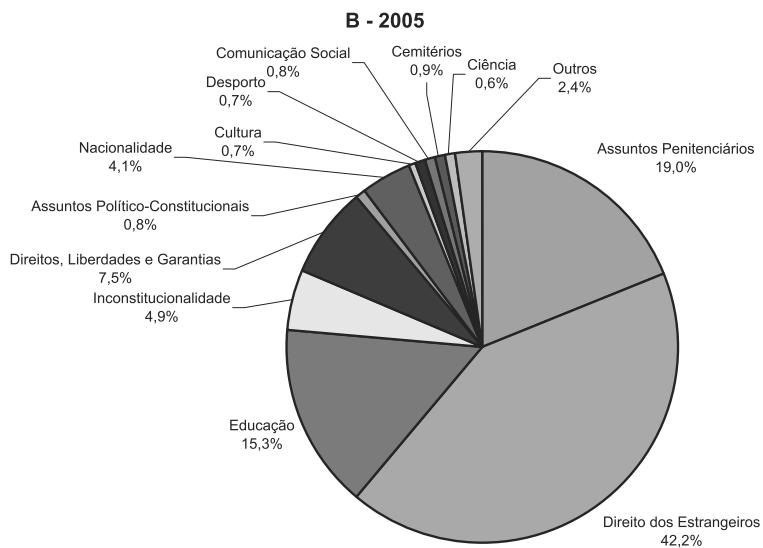
uma queixa recebida a propósito da inércia legislativa no conferimento de executabilidade à redacção do **art. 161.º, alínea n)**, da Constituição, introduzida pela revisão constitucional de 1997.

Antes de qualquer iniciativa junto do Tribunal Constitucional, nos termos do art. 283.º, n.º 1, da Constituição, foi considerado adequado chamar a atenção para esta questão, mais a mais tendo-se recentemente iniciado uma nova legislatura <sup>105</sup>.

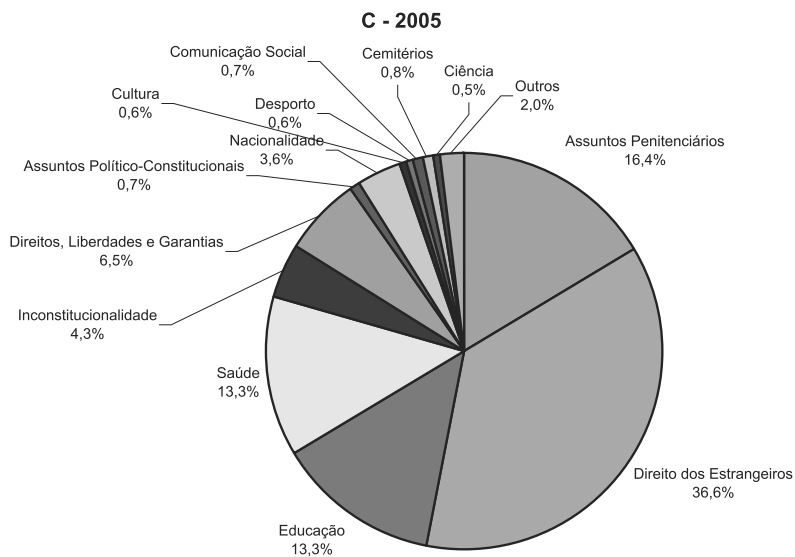
### Gráficos



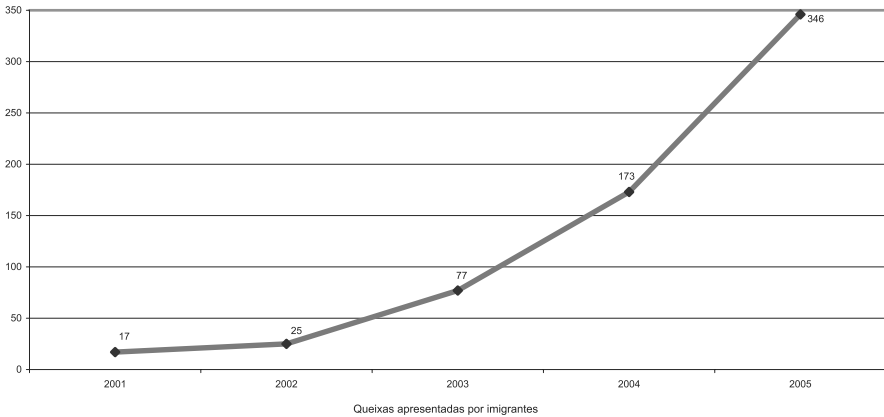
<sup>105</sup> Cfr. Relatório 2005, no capítulo “Recomendações”, a **Recomendação n.º 6/B/2005** formulada pelo Provedor de Justiça no âmbito do processo R-434/05. Até ao final do ano transacto, era ainda aguardada uma resposta por parte da Assembleia da República.



Não incluindo os dados respeitantes a queixas sobre Saúde



D - Queixas recebidas contra o SEF



\* \* \*

A actividade da **Extensão dos Açores** da Provedoria de Justiça abrange o conjunto das diferentes áreas temáticas em que se organiza a assessoria deste órgão do Estado, sendo em função da origem geográfica das queixas que vem a ser definido o respectivo universo de trabalho.

No ano de 2005, com origem nos Açores, ou relativamente a entidades abrangidas pela actuação do Provedor de Justiça nesta Região Autónoma, registou-se um ligeiro aumento do número de reclamantes (+ 5,8%), por comparação com o ano anterior. No cumprimento dos objectivos fixados, verificou-se um incremento significativo dos processos instruídos (+ 27,8%) e, sobretudo, dos processos arquivados (+ 74,7%), num total de 226 processos movimentados de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro.

Quanto à **representatividade** de cada uma das matérias apreciadas pela Extensão em 2005 e no que concerne aos processos abertos ao longo do ano, os problemas relativos ao ambiente e urbanismo concitaram o maior número de reclamantes a dirigirem-se ao Provedor de Justiça (19,6%), só depois surgindo as queixas relativas à relação de emprego público (18,6%); manteve-se significativa a percentagem de cidadãos que indagam sobre o andamento de processos judiciais em que são parte (14,7%), e inalterada a que diz respeito às questões da reconstrução das ilhas do Faial e do Pico.

Os processos instruídos em 2005, incidiram, do ponto de vista quantitativo, sobre as questões relativas à relação de emprego público (20,7% do total dos processos instruídos), às condições de atribuição dos apoios públicos à reconstrução das ilhas do Faial e do Pico na sequência do sismo de 1998 (11,5%) e ao ambiente (10,6%). São ainda de relevar as reclamações tendo por objecto questões relativas ao urbanismo e obras particulares (9,1%), à segurança social (7,5%) e ainda a Administração da Justiça (7,7%).

Os diferentes departamentos da Administração Regional constituem maioria no que respeita aos serviços públicos objecto de queixa dos particulares, alcançando-se a 55,9% do total das queixas apresentadas em 2005. As Secretarias Regionais da Habitação e Equipamentos, da Educação e Ciência e dos Assuntos Sociais concitaram o maior número de reclamantes, com números muito semelhantes.

Já a Administração Local, com o dobro das queixas relativamente ao ano anterior, recolhe 8,8% das queixas apresentadas; as Câmaras Municipais de Angra do Heroísmo, da Praia da Vitória e de Ponta Delgada têm maior número de reclamações. Os municípios das Lajes do Pico e de Vila de Porto não foram objecto de qualquer queixa.

De sublinhar ainda o aumento significativo das queixas entradas relativas a atrasos judiciais (57,2%) e empresas (60%), relativamente ao ano anterior.

\* \* \*

Em Abril de 2005 completaram-se os primeiros doze meses de funcionamento da **Unidade de Projecto** na Provedoria de Justiça, a qual está especialmente incumbida do tratamento dos processos relativos aos direitos das mulheres, crianças, cidadãos idosos e pessoas portadoras de deficiência e, ainda, das mulheres.

Uma vez que a actuação da Unidade de Projecto se desdobra, no essencial, entre a instrução dos processos que, por critérios materiais, lhe vão sendo distribuídos, e a coordenação do funcionamento dos dois serviços telefónicos deste órgão do Estado — a Linha Verde “Recados da Criança” e a Linha do Cidadão Idoso —, descreve-se autonomamente cada uma daquelas actividades.



Ao longo do ano de 2005, foram instruídos **100** processos sobre assuntos específicos relativos a crianças, a idosos, a pessoas com deficiência e questões de género, o que corresponde a um assinalável acréscimo relativamente aos oito meses de 2004 em que a Unidade de Projecto começou a funcionar (20 processos tratados) <sup>106</sup>.

Do total dos processos movimentados, **45%** foram relativos a direitos das crianças, **25%** a assuntos dos cidadãos idosos, **22%** a questões ligadas às pessoas portadoras de deficiência, e apenas **1%** a direitos das mulheres.

A quase inexistente pendência processual sobre **questões de género** pode explicar-se, talvez, por três ordens de razões principais:

- a) pelo facto das potenciais queixas neste domínio poderem configurar, as mais das vezes, ilícitos criminais (v.g. violência doméstica) cuja averiguação está estatutariamente subtraída ao Provedor de Justiça;
- b) pela transversalidade dos problemas de género, circunstância que não permite situá-los apenas — e nem sequer essencialmente — no campo de actuação por excelência deste órgão do Estado que é a Administração Pública;
- c) pela extrema relutância manifestada pelos interessados na apresentação de queixas cuja prova se revela quase impossível (ou, pelo menos, muitíssimo difícil), como nos casos de desigualdade de oportunidades no acesso a cargos dirigentes em razão do género, de assédio sexual ou de preterição de contratação em função do sexo.

No primeiro trimestre de 2005 foi formulada uma **Recomendação** <sup>107</sup> ao Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Segurança Social, em virtude de queixa apresentada contra a expulsão de utente de um lar de idosos, alegadamente com base na circunstância de este último ser portador de VIH/SIDA. Esta Recomendação viria a ser acatada ainda no decurso do ano transacto.

---

<sup>106</sup> Uma vez que, do total daqueles processos, **10** haviam transitado de 2004, conclui-se que foram abertos **90** processos novos, no decorrer do ano transacto.

<sup>107</sup> Recomendação n.º 2/A/2005. Cfr. Relatório 2005, processo R-3381/03, no capítulo “Recomendações”.

No que concerne à **coordenação do funcionamento dos serviços telefónicos** da Provedoria de Justiça deve explicar-se, antecipadamente, que os dados apresentados dizem respeito ao registo informático dos telefonemas cujos elementos, através de aplicação própria, sendo compilados ao longo de todos os dias do ano. Deste modo, os dados numéricos fornecidos são relativos, salvo indicação em contrário, a telefonemas, e não a processos.

**A**  
**LVRC — Linha Verde “Recados da Criança”**  
**Dados gerais sobre telefonemas**

A Linha Verde “Recados da Criança” recebeu, durante o ano de 2005, **1256** chamadas telefónicas, o que corresponde a uma média diária de **3,54** telefonemas. Na medida em que foram em número de **903** as chamadas feitas para entidades visadas ou para utentes, verifica-se que, no cômputo global anual, a Linha registou **2159** telefonemas, o que corresponde a uma média diária de **5,93** chamadas, recebidas e feitas.

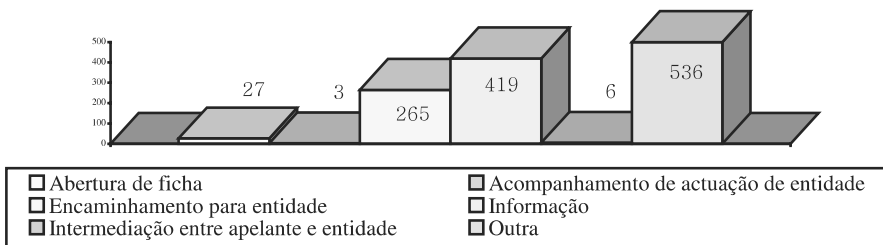
<i>Total de chamadas</i>				
<i>Recebidas</i>			<i>Feitas</i>	
<i>Resolvidas por telefone</i>	<i>Relacionadas com fichas</i>	<i>Outras</i>	<i>Para entidades</i>	<i>Para utentes</i>
720	76	414	717	186
<i>Total: 1256</i>			<i>Total: 903</i>	
<i>Média diária: 3,45</i>			<i>Média diária: 2,48</i>	

Do total de solicitações telefónicas recebidas, 720 (i.e., 57%) corresponderam a questões que puderam ser resolvidas na própria chamada ou em telefonemas subsequentes. Esta circunstância esteve ligada, com toda a probabilidade, ao facto de, em 419 situações (33,3%), o interpelante ter somente pretendido a **obtenção de informações**, ou ter-se dado por satisfeito com os

esclarecimentos recebidos. As restantes 301 chamadas deste universo configuraram casos de resolução expedita.

Contrariamente, 76 chamadas (6%) obrigaram à organização de documentação escrita de suporte (designadas por fichas), em especial por ter sido necessário remeter ofícios, faxes ou mensagens por correio electrónico a entidades visadas. É relevante notar que, em 265 do total de telefonemas recebidos (21%), a Linha Verde “Recados da Criança” procedeu ao **encaminhamento dos reclamantes**, ou dos interessados, para a(s) entidade(s) pública(s) competente(s) para a resolução do assunto que motivou o contacto. Na maioria daqueles casos, foi possível resolver o assunto no próprio telefonema, designadamente porque o facto que motivou a solicitação foi, tão-somente, o desconhecimento sobre qual a entidade/serviço que poderia tratar da questão em apreço.

**Actuação da Linha Verde "Recados da Criança"**



Num total de **536** telefonemas (42,6%) foi solicitada uma intervenção distinta da mera informação ou encaminhamento, sendo então pedida, em regra, uma **actuação directa** por parte da Provedoria de Justiça.

No que diz respeito aos motivos da intervenção da Linha Verde “Recados da Criança”, e apenas mencionando os principais, referimos, em primeiro lugar, os **pedidos de informação** (147, ou seja 11,7% no total) — que foram relativos à própria Linha (47), ao Provedor de Justiça (60), ou a assuntos de saúde (56), sendo que destas matérias, 23 pedidos revestem âmbito social e 7 são relativos a instituições de acolhimento.

Também as questões relacionadas com a **regulação do poder paternal** (156, ou 12,4% em termos percentuais globais) ocuparam um lugar de destaque, incidindo as chamadas nas matérias do próprio regime de regulação e seus limites (73), nas visitas (34), no direito a alimentos (16) e nas alterações do regime (33).

85. dos telefonemas (6,7%) foram relativos a **maus tratos**, sendo que em apenas 10 e 11 casos, respectivamente, os maus tratos foram logo qualificados como físicos e psíquicos. Nas restantes situações, a alegação foi genérica e indiferenciada. Os **abusos sexuais**, qualificados como tal na denúncia, deram origem a 20 telefonemas (1,5%). Esta matéria, advirta-se, constitui crime cuja averiguação não cabe, naturalmente, a este órgão do Estado, pelo que é natural que a queixa seja feita perante as autoridades policiais ou judiciais, e não ao Provedor de Justiça.

Alegações de **comportamentos de risco** por parte de crianças foram objecto de 17 (1,3%) chamadas telefónicas, e em 40 casos (3,1%) foi pedida a intervenção da Linha no sentido de ser obtido apoio para **acompanhamento psicológico** (28), para outros **apoios sociais** (12), ou simplesmente para ser encontrada disponibilidade em **ama ou creche** (2 casos).

Problemas relacionados com o **registo** de menores suscitaram 15 chamadas (correspondendo a cerca de 1% dos casos).

No que se refere aos elementos recolhidos sobre os menores objecto da intervenção, deve notar-se que nem sempre as solicitações dirigidas à Linha Verde “Recados da Criança” tiveram como objecto, de forma directa, uma determinada criança identificada, e com idade determinada. Com efeito, apenas em **53** telefonemas (4,2%) foram fornecidos elementos identificativos, ao passo que em todas as restantes chamadas, ou não foram fornecidas informações completas sobre as crianças, ou os pedidos não se referiam a um determinado menor, em concreto, mas a questões de índole geral.

### Dados sobre as crianças

Nos casos sobre menores devidamente identificados, o grupo etário prevalecte foi o dos **‘3 aos 7 anos’**, logo seguido pelo segmento **‘8 a 12 anos’**. Quanto ao género, existiu alguma prevalência de queixas relativas a

raparigas, ainda que o diminuto universo de chamadas telefónicas abrangidas não permita ilações relevantes.

Na grande maioria dos casos (62%) os telefonemas não identificaram o contexto de vida das crianças. Contudo, quando o fizeram, verificou-se que a maioria dos menores vivia em **contexto familiar** (34%), e apenas 4% estavam institucionalizados.

### Dados sobre os reclamantes

Um dos mais marcantes dados sobre os reclamantes diz respeito ao elevadíssimo número de chamadas telefónicas em que houve escusa de identificação.

Com efeito, em 2005 continuou a ser muito sugestivo (872) o número de pessoas que não forneceram qualquer identificação — contra 384 que se identificaram —, o que corresponde a um total de **69% de chamadas anónimas** anualmente recebidas na Linha Verde “Recados da Criança”.

Outro dado pertinente, designadamente por permitir alguma compreensão sobre a visibilidade da Linha e a divulgação deste serviço da Provedoria de Justiça, diz respeito ao meio através do qual os reclamantes tiveram conhecimento da Linha Verde “Recados da Criança”. Perto de 44% (548) revelou ter tido conhecimento da existência da Linha Verde através da **lista telefónica**, e 4,2% (54) na sequência de contacto para uma outra linha telefónica.

Durante o ano de 2005, foram visadas na actuação da **Linha Verde “Recados da Criança”** (num total de **717**, lembre-se), devem destacar-se os seguintes elementos:

- a) em **9,7%** dos casos (70), a Linha Verde “Recados da Criança” associou a sua intervenção à de outra(s) linha(s) telefónica(s);
- b) em **9,3%** das situações (67), as reclamações incidiram na actuação de comissões de protecção de crianças e jovens;
- c) **5,4%** dos assuntos tratados nos telefonemas recebidos (39) foram reencaminhados para a Assessoria da Provedoria de Justiça, designadamente por carecerem de tratamento em processos;

- d) em **4,1%** das reclamações, as queixas versaram entidades da Administração Judiciária (importando lembrar que somente os casos de atraso administrativo injustificado estão incluídos no âmbito de actuação do Provedor de Justiça relativamente aos tribunais).

## B

### Linha do Cidadão Idoso

#### Dados gerais sobre telefonemas

A Linha do Cidadão Idoso recebeu, em 2005, **2819** chamadas telefónicas, o que correspondeu a uma média diária de **7,74** telefonemas. Na medida em que foram feitas **1840** chamadas a partir da Linha, para entidades visadas ou para utentes (numa média diária de 5,05), verifica-se que, no cômputo global anual, a Linha registou **4659** telefonemas, correspondendo a uma média diária de **12,79** chamadas recebidas e feitas.

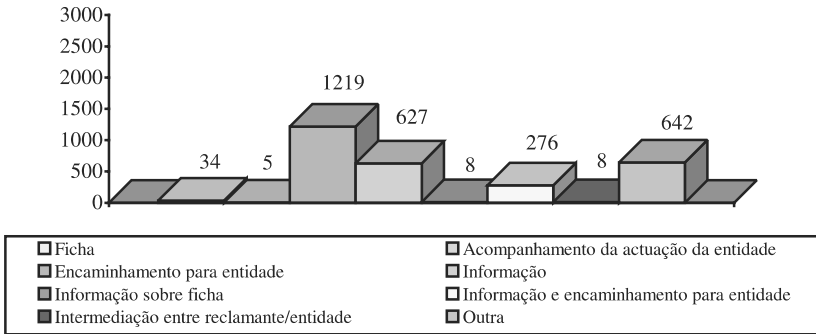
<i>Total de chamadas</i>				
<i>Recebidas</i>		<i>Feitas</i>		
<i>Verdadeiras</i>	<i>De brincadeira ou outras não sérias</i>	<i>Para entidades</i>	<i>Para utentes</i>	<i>Resposta a gravador</i>
<i>2430</i>	<i>386</i>	<i>1293</i>	<i>118</i>	<i>429</i>
<i>Total: 2819</i>		<i>Total: 1840</i>		
<i>Média diária: 7,74</i>		<i>Média diária: 5,05</i>		

Em 1219 do total de telefonemas apreciados (número que corresponde a 50,1% dos casos) a intervenção da Linha do Cidadão Idoso consistiu no **encaminhamento** dos reclamantes para a entidade pública competente, no sentido de tratar ou resolver o assunto exposto. Em 627 (25,8%) do total das chamadas recebidas, a acção consistiu na **prestação de informações** e, em 276 casos (11,3%), ocorreu uma actuação mista, de esclarecimento e encaminhamento. Relativamente às solicitações dirigidas à Linha do Cidadão Idoso podem destacar-se, desde logo, a prestação de **informações diversas** — 694

(ou 28,5%) — e, seguidamente, o tratamento de assuntos também diversos, *i.e.*, não tipificados no quadro “motivo da intervenção” — 298 (12,2%). Estes dois factos significaram que as solicitações dirigidas à Linha compreenderam um grande número de pedidos de informação sobre diversas questões e abrangeram um amplíssimo leque de matérias.

Faz-se notar ainda que os telefonemas incidiram em questões relativas a **lares de idosos** — 233 (9,5%) —, a **apoio domiciliário** — 206 (8,4%) —, a **informações jurídicas** — 190 (7,8%) — e a **assuntos de saúde** — 180 (7,4%). Por outro lado, as chamadas dirigidas à Linha do Cidadão Idoso também abordaram a **negligência de cuidados** — 96 (3,9%) —, **pensões** — 86 (3,5%) —, situações de **abandono** — 75 (3%) —, o serviço **Telealarme** — 65 (2,6%) — e, em menor número, os **maus tratos físicos** — 63 (2,5%) —, questões relacionadas com o **Cartão 65** — 54 (2,2%) —, **maus tratos psíquicos** — 46 (1,8%) —, o **complemento de dependência** — 41 (1,6%) — e situações de **carência económica** — 33 (1,3%) — e de **solidão** — 20 (menos de 1%) —.

**Actuação da Linha do Cidadão Idoso**



Um outro aspecto que merece ser referido diz respeito às valências sociais, serviços ou apoios cuja obtenção, em concreto, a intervenção da Linha do Cidadão Idoso acabou por facilitar, ou potenciar.

Assim, a principal utilidade da Linha para os reclamantes foi, sem dúvida, o **esclarecimento e a informação**, num total de 1137 situações (*i.e.*, em 46,7% dos casos). Quanto às valências sociais, propriamente ditas,

destacam-se o auxílio que foi proporcionado para a obtenção de **apoio domiciliário** em resposta a 98 pedidos (4%), o contacto com o serviço **telealarme** pedido em 56 telefonemas (2,3%), o tratamento, em 48 casos, de assuntos relacionados com o **cartão de idoso** (quase 2% do total de chamadas), e a obtenção de lugares em **centros de dia e em centros de convívio** em 18 casos (portanto, em mais de 0,5% das situações).

### Dados sobre os idosos

No que diz respeito à distribuição dos idosos por idades e género, nota-se a prevalência, nas **mulheres**, do grupo **“81 a 90 anos”** (com 279 casos) seguido dos grupos **“65 a 70”** e **“71 a 80 anos”** (ambos com 205 casos cada). Nos **homens**, diferentemente, a prevalência vai para os grupos **“65 a 70”** e **“71 a 80 anos”** (ambos com 176 casos cada), seguido de **“81 a 90 anos”**, com 122 situações referenciadas.

Relativamente a ambos os sexos, as categorias situadas nos espectros mais baixo (“até 65 anos”) e mais alto (“mais de 90 anos”) integram menos casos, o que se afigura compreensível. Ainda assim, a maior longevidade feminina é notória, designadamente por se acentuar a prevalência do número de mulheres sobre os homens. De qualquer maneira, no total dos interessados devidamente identificados, **46%** eram mulheres e apenas **28%** eram homens.

Já no que se refere ao distrito de residência dos idosos, o maior número de interessados situa-se em **Lisboa** (872 para uma percentagem de 35,8%), seguido do **Porto** (302 equivalentes a 12,4%), Setúbal (101 relativos a 4,1%), Faro (70 para uma percentagem de 2,8%), Braga (50 correspondentes a 2%) e Coimbra (49 interessados simbolizando 2%).

### Dados sobre os reclamantes

No que diz respeito aos reclamantes (que, lembra-se, não são necessariamente os interessados), verifica-se que somente em 230 situações foi o(a) **próprio(a) idoso(a)** a telefonar para a Linha, isto é, em menos de 10% dos casos. De resto, 1449 pessoas (quase 60%) optaram por não revelar a sua relação com os idosos. Em 141 casos, as chamadas foram feitas por **vizinhos** (o



que corresponde a perto de 6% dos telefonemas) e em 39 situações, os telefonemas provieram de entidades públicas ou privadas.

Em todos os universos de reclamantes onde foi revelada a existência de ligações mais ou menos próximas aos idosos, foi notória a prevalência do género feminino, como se verificou no caso dos descendentes, grupo que mais vezes solicitou a intervenção da Linha do Cidadão Idoso: em 266 casos as filhas e somente em 102 os filhos. Seguiram-se, as pessoas com ligações de amizade [96 telefonemas de amigas e 12 de amigos], e familiares: 62 de noras e 15 de genros; 56 das mulheres e 25 dos maridos; 46 de sobrinhas e 16 de sobrinhos; 43 de netas e 11 de netos; 33 de irmãs e 9 de irmãos e, finalmente, 12 de cunhadas e 3 de cunhados.

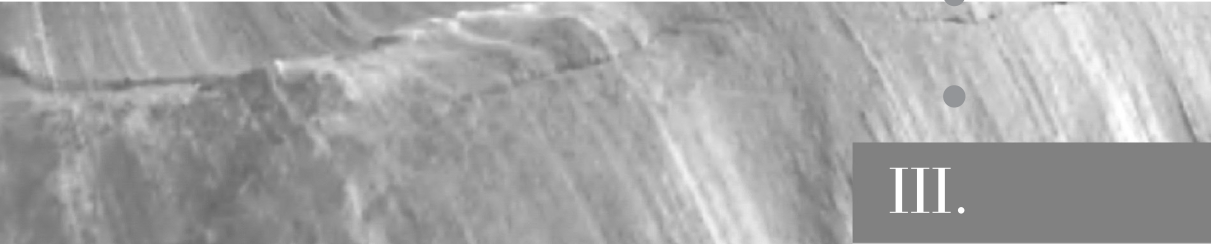
Quanto à proveniência geográfica das chamadas, registou-se, com naturalidade, um certo acompanhamento da tendência demonstrada na “origem geográfica dos idosos”. Assim, os 56 de **Lisboa** e os 34 do **Porto** destacam-se, fortemente, seguidos dos 10 de Setúbal e dos 6 de Aveiro.

Contudo, note-se que, se **48,2%** dos idosos interessados residia em Lisboa ou no Porto, apenas ficaram registados dados sobre a origem geográfica de 3,6% dos apelantes, na medida em que a grande maioria dos reclamantes também não forneceu informações sobre a respectiva área de residência.

Ainda sobre os reclamantes apenas mais uma nota. Mais de 88% (2157 pessoas) teve conhecimento da Linha do Cidadão Idoso através da **lista telefónica**, menos de 1% (24) pela internet e perto de 0,5% (16) por outro meio, não especificado.

Em 2005, os organismos mais vezes solicitados foram — dir-se-ia, com naturalidade —, os **serviços de acção social local da segurança social** (por 475 vezes), e os **estabelecimentos e outros organismos de saúde** (em 259 e em 4 ocasiões, respectivamente).





III.

# APRECIACÃO GERAL QUALITATIVA



Os processos entrados na **Área 1** em 2005 apresentam-se agrupados por diferentes matérias, a saber: urbanismo, ambiente, ordenamento do território, património arquitectónico e arqueológico.

## A — Urbanismo

As reclamações sobre assuntos urbanísticos (**34,2%**, do total da área) mantêm o primeiro lugar, em 2005, prosseguindo contudo uma ligeira quebra já observada em anos anteriores (38%, em 2003, 36,5%, em 2004).

Continuam, apesar de tudo, a predominar as queixas relativas a **obras de edificação** (47,3%), que, em cerca de 3/4, traduz a oposição do reclamante a obras de terceiros. A **conservação e reabilitação** das edificações urbanas conheceu um valor similar ao do último ano (10,6%). Os problemas de reconversão e requalificação de **áreas urbanas de génese ilegal**, de novo, suscitaram maior número de queixas, elevando-se para 3,8%, no total desta área <sup>108</sup>.

### *i)* Urbanização e edificação

O Provedor de Justiça tem sido confrontado, por vezes, antes dos tribunais, com dúvidas de aplicação e interpretação de normas do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, constituindo um observatório privile-

---

<sup>108</sup> Cfr. Relatório 2005, “Recomendações”, Processo R-3261/99, que originou a formulação da Recomendação n.º 4-A/2005 de 13.09.2005, dirigida à Câmara Municipal de Cascais.



giado da multiplicidade de questões controvertidas suscitadas no conjunto dos municípios continentais e insulares <sup>109</sup>.

Mais do que a violação de planos urbanísticos, é a inobservância do disposto nos artigos 58.º e segs. do **Regulamento Geral das Edificações Urbanas** que continua a ser mais frequentemente invocada: a desproporção entre afastamento e altura, a distância de obstáculos à ventilação natural e à insolação dos compartimentos de habitação, a salvaguarda da intimidade contra janelas, varandas e terraços indiscretos <sup>110</sup>.

Refira-se que a doutrina contida em anteriores recomendações sobre o **agravamento de taxas urbanísticas**, usado como sanção, veio a obter o acolhimento das câmaras municipais da Amadora e de Montemor-o-Novo, no ano de 2005 <sup>111</sup>.

#### *ii) Conservação e reabilitação das edificações urbanas*

Encontra-se alguma estabilidade no volume das queixas dominadas por preocupações de **segurança e salubridade das edificações** <sup>112</sup> (10,6%), principalmente, de Lisboa e do Porto. Para além de uma cada vez mais expressiva tendência para surgirem reclamações contra o *modus faciendi* da reabilitação urbana, as demais queixas repartem-se entre o atraso na realização de vistorias e o incumprimento pelos senhorios das intimações anteriormente formuladas para beneficiação de imóveis em acentuado estado de vetustez.

Continua a aguardar-se com alguma expectativa o início da actividade das **sociedades de reabilitação urbana**, cujo regime jurídico, contido no Decreto-Lei n.º104/2004, de 7 de Maio, acolheu muitas das preocupações

---

<sup>109</sup> Cfr., a título de exemplo, o parecer relativo ao Processo R-1453/04, *in* Relatório 2005, no capítulo “pareceres”. Estava em causa a admissibilidade do licenciamento de operações urbanísticas de loteamento de área não abrangida por plano municipal de ordenamento de território, previsto no art. 42.º do Regime Jurídico das Urbanizações e Edificações.

<sup>110</sup> Cfr. os Processos R-3249/02 e 2162/04, *in* Relatório 2005, no capítulo “censuras, reparos e sugestões à Administração Pública”.

<sup>111</sup> Cfr. o Processo R-2167/05, *in* Relatório 2005, “processos anotados”.

<sup>112</sup> Cfr., a título de exemplo, o processo com a referência R-2059/05. Foi apresentada queixa contra a Câmara Municipal de Almada bem como contra a Delegação de Saúde desta localidade, por ocorrência de uma situação grave de insalubridade detectada em imóvel urbano. Cfr. ainda o processo com a referência R-3940/04, objecto de anotação no Relatório 2005.

transmitidas pelo Provedor de Justiça à então Secretária de Estado da Habitação, em relatório que fez publicar em 2003: **O Provedor de Justiça e a Reabilitação Urbana**.

*iii)* **Arrendamento urbano**

Tendo em conta que a reforma do Regime do Arrendamento Urbano não veio a concretizar-se em 2005, como se antecipava, as queixas dirigidas ao Provedor de Justiça, neste domínio, versaram sobretudo as **actualizações de rendas sociais** que, entretanto, as câmaras municipais começaram a praticar, depois de alguns anos de inércia.

*iv)* **Património habitacional público**

Para defesa da **liberdade de reunião**, o Provedor de Justiça recomendou à Assembleia Municipal de Vila Nova de Gaia que revisse as condicionantes impostas aos regulamentos de condomínio de alguns edifícios municipais de habitação a custos controlados. Com efeito, entendeu-se como excessiva a interdição absoluta de reuniões — públicas ou privadas — ainda que para prevenir lesões da tranquilidade e bem-estar dos demais moradores<sup>113</sup>.

## B — Ambiente

A defesa do ambiente e a protecção dos recursos naturais justificaram um rácio inferior no volume das queixas admitidas (**26,7%**, contra 31,5%, em 2003, e 29,6%, em 2004)<sup>114</sup>.

O **ruído** de bares e discotecas, cafés e esplanadas, oficinas automóveis ou de carpintaria, lavandarias, locais de culto religioso e até de serviços públicos continua a ser a queixa ambiental típica (**49,7%**), o que representa perto

---

<sup>113</sup> Cfr. a Recomendação n.º 11-B/2005 de 29.12.05, *in* Relatório 2005, no capítulo “Recomendações”.

<sup>114</sup> Apesar disto, e em termos absolutos, o número de reclamações tem denotado um crescimento não despidendo ao longo dos últimos anos, registando um total de 185 queixas em 2005 (mais nove do que em 2004 e mais trinta relativamente a 2002).

de uma centena de reclamações, exigindo uma enorme multiplicidade de intervenções dispersas pelos mais variados departamentos municipais e dos serviços periféricos da Administração Central. Vale a pena registar que um elevado número de bares e discotecas não se encontra sequer licenciado, o que significa não estarem os poderes públicos em condições de presumir que satisfazem aos requisitos de segurança e salubridade, quanto mais de isolamento acústico <sup>115</sup>.

A Provedoria de Justiça tem insistido na definição do primado do título constitutivo da propriedade horizontal e do uso próprio de cada uma das fracções autónomas (com a licença municipal de utilização). O controlo da **legitimidade do requerente** tem de compreender a exigência de deliberação favorável pela assembleia de condóminos ou a expressa anuência, por escrito e sem reservas, de cada um dos proprietários <sup>116</sup>.

Paralelamente, as matérias relativas aos **recursos hídricos** <sup>117</sup> ou à defesa da **floresta** <sup>118</sup> não determinaram um aumento notório do volume de reclamações. Ainda assim, a água justifica perto de 11,5% das queixas ambientais, mas já o sector florestal (excluindo a caça) não vai além de 2,7%.

A oposição a **campos electromagnéticos** conheceu algum acréscimo (3,2%, em 2005, contra 2,8%, em 2004, e 1,7%, em 2003), mas o certo é que a nova legislação editada veio condicionar muitíssimo a margem das autori-

---

<sup>115</sup> Cfr., a título exemplificativo, o Processo R-2417/03, *in* Relatório 2005, no capítulo “censuras, reparos e sugestões à Administração Pública”, onde o estabelecimento em causa, para além de não observar o disposto no Decreto-Lei n.º 292/00, de 14 de Novembro, não dispunha da pertinente licença de utilização. Esta questão foi tratada de modo particular junto da Câmara Municipal do Porto que reconheceu estar por fazer cumprir, em boa parte, o regime jurídico de 1997, em matéria de utilização turística de bares e discotecas, situação que pretende inverter em 2006, se necessário, com o encerramento de alguns estabelecimentos.

<sup>116</sup> Cfr. Relatório 2005, Processo R-1051/02, no capítulo “censuras, reparos e sugestões à Administração Pública”.

<sup>117</sup> Cfr. Relatório 2005, Processo R-1183/04, “processos anotados”, onde se questiona a aplicação de uma coima por parte da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro pela prática de uma acção florestal levada a cabo em terrenos do domínio hídrico, subvencionada pelo IFADAP.

<sup>118</sup> Cfr. Relatório 2005, Processo R-3069/03, “processos anotados”. Determinou-se o arquivamento do processo em apreço em virtude do procedimento de classificação de árvores em curso ter vindo a conhecer desenvolvimento significativo, por impulso da Provedoria de Justiça.



dades municipais para imporem restrições ao livre uso de terraços, coberturas, logradouros e outras áreas privadas tomadas de arrendamento pelas operadoras de telecomunicações móveis. De todo o modo, a Direcção-Geral de Saúde, com base em recomendações da OMS e da Comunidade Europeia, definiu parâmetros de exposição máxima que, nos casos investigados pelo Provedor de Justiça, não tinham sido ultrapassados.

Registe-se que a Direcção-Geral do Património veio a concordar na não renovação de contratos de arrendamento ou de cessão do uso privativo de parcelas de edifícios escolares para instalação destes equipamentos <sup>119</sup>.

Um outro aspecto a realçar como francamente positivo prende-se com as informações transmitidas pelo Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, no tocante ao controlo do **caudal ecológico do rio Lima** <sup>120</sup>, em face dos aproveitamentos hidroeléctricos do Alto Lindoso/Touvedo. Esta questão, há largos anos objecto de insistente intervenção junto dos sucessivos governos e da EDP, SA, parece por fim encontrar um desenvolvimento favorável, a concretizar na monitorização dos caudais.

O mesmo Ministro viria a acolher grande parte do que fora recomendado aos seus antecessores, em matéria de **avaliação do impacte ambiental** e da revisão do seu regime jurídico. Assim, o Decreto-Lei n.º 197/2005, de 8 de Novembro, ao transpor a Directiva n.º 2003/35/CE, do Parlamento e do Conselho, de 26 de Maio, viria a consagrar as sugestões ventiladas na Recomendação n.º 6/B/2003 <sup>121</sup>.

As **contaminações industriais de linhas de água** <sup>122</sup> e a identificação dos agentes poluidores representam um aspecto de difícil controlo para os serviços competentes, pelo que, no essencial, a Provedoria de Justiça tem sido

---

<sup>119</sup> Cfr. o Relatório 2005, Processo R-654/02, no capítulo “processos anotados”, onde a Direcção-Geral do Património notificou a Vodafone a proceder à desocupação do recinto escolar em causa, adoptando decisão convergente com os interesses dos moradores.

<sup>120</sup> Cfr. o processo R-1090/99. Foi solicitada a intervenção do Provedor de Justiça a respeito dos riscos ambientais e de segurança no âmbito da exploração dos recursos hidroeléctricos do Alto do Lindoso e do Touvedo, por parte da EDP, SA.

<sup>121</sup> Cfr. Relatório 2003, pág. 114.

<sup>122</sup> Cfr. Relatório 2005, Processo R-4876/00, no capítulo “censuras, reparos e sugestões à Administração Pública”. Na queixa que deu origem à organização do processo em causa, era deduzida oposição ao licenciamento de um estabelecimento industrial de fabrico de produtos de betão, em contravenção com o Plano Director Municipal de Oliveira do Hospital.

bastante criteriosa nos pedidos de informação sobre as condições de descarga dos efluentes. Deve registar-se como positiva a situação de pronta intervenção quer da Comissão de Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo quer da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira, no caso da ribeira de Verdelha.

A **conservação da natureza**<sup>123</sup> foi objecto de algumas tomadas de posição bastante críticas junto do Instituto próprio. Observam-se dificuldades graves no cumprimento das tarefas inerentes às suas atribuições, nem todas elas justificadas pela escassez de meios e de recursos.

## C — Ordenamento Territorial

É este o sector de actividade da Área 1 que tem conhecido um aumento mais significativo do número de solicitações quer em termos absolutos quer em termos relativos. Assim, atingiu, em 2005, **34,1%** do número de queixas admitidas, por contraste com 30,9%, no ano anterior, e 26,7%, em 2003. Desde 2002, o volume de processos novos organizados subiu de 92 para 236, o que representa, em quatro anos, um acréscimo de 256,5%.

As pretensões dos cidadãos — e até de estrangeiros — não são unívocas. Se, por um lado, se encontram reclamações contra o que se julga serem opções indevidamente tomadas pelos poderes públicos, por vulnerarem os recursos naturais ou a qualidade de vida, há, por outro lado, casos vários de defesa da propriedade privada contra intensas restrições ao aproveitamento de bens, nomeadamente, para edificar.

### *i)* Planos

A **formação e revisão dos instrumentos de gestão territorial** ocupou 8% do total dos novos processos sobre ordenamento do território, contra apenas 2%, em 2004.

Numa fase em que a grande maioria dos municípios tem os seus planos em **revisão obrigatória** e num período em que foram publicados numerosos planos especiais de ordenamento do território, em especial, **planos de**

---

<sup>123</sup> Cfr. Relatório 2005, Processo R-830/99, no capítulo “censuras, reparos e sugestões à Administração Pública”.

**ordenamento da orla costeira**, a oposição às suas soluções, sustentada num bloco de legalidade cada vez mais alargado, explicam decerto esta subida <sup>124</sup>.

Contudo, é-nos dado observar que os mecanismos de **perequação compensatória** <sup>125</sup> ainda se encontram num estado muito embrionário, apesar de previstos desde a publicação do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro. Com efeito, não apenas é muito reduzido o número de reclamações neste domínio, como também é de notar que as raras queixas se devem, a título principal, à falta de incremento destes instrumentos, sem dúvida necessários a uma maior justiça urbanística e ao evitar de fenómenos especulativos.

O facto de o **cadastro predial** e de a **cartografia** continuarem, entre nós, a ser muito rudimentares explica, em parte, as dificuldades para ir mais além neste domínio. É muito curioso observar um número relativamente elevado de reclamações cuja procedência depende da escala utilizada nas cartas, pois dela depende a efectiva inclusão de um terreno na Reserva Agrícola Nacional, na Reserva Ecológica Nacional ou sob aplicação do regime da orla costeira <sup>126</sup>.

## *ii) Obras públicas*

Sob esta designação, encontra-se, no essencial, a oposição à **localização** de empreendimentos de iniciativa pública, e que o Provedor de Justiça procura testar — na sua racionalidade e na medida da razoabilidade das pretensões dos queixosos — solicitando o aprofundamento das motivações da escolha diante de outras alternativas técnicas ou de traçado.

---

<sup>124</sup> Cfr. a título de exemplo o Processo R-4748/97, *in* Relatório 2005, “processos anotados”, onde a Provedoria de Justiça se opôs ao licenciamento municipal de obras levadas a cabo em terreno de falésia, em manifesta desconformidade entre o regulamento do Plano Director Municipal e o regime de protecção da orla costeira e o regime REN (Reserva Ecológica Nacional).

<sup>125</sup> Cfr. os Processos R-4005/02 (pagamento de taxa de compensação) e R-1453/04 (operação de loteamento sem plano municipal prévio), *in* Relatório 2005, nos capítulos “censuras, reparos e sugestões à Administração Pública”, e “pareceres” respectivamente.

<sup>126</sup> Refira-se, em contexto relacionado, a actuação implementada pela Provedoria de Justiça, exortando à necessidade da obtenção de pareceres e autorizações obrigatórias no âmbito da utilização de solos classificados na Reserva Agrícola Nacional, na Reserva Ecológica Nacional ou em áreas do domínio hídrico. Cfr. o Relatório 2005, Processo R-3639/03, no capítulo “censuras, reparos e sugestões à Administração Pública”, a propósito da efectivação de um projecto rodoviário.

O Provedor de Justiça prosseguiu a sua intervenção no complexo traçado da **CRIL** <sup>127</sup>, promovendo a concertação entre moradores, os dois municípios afectados (Lisboa e Amadora), a EP-Estradas de Portugal e o Governo, aguardando-se com expectativa o resultado dos ajustamentos em curso.

Duas outras intervenções que o Provedor de Justiça acompanhou com particular atenção foram o **metropolitano de superfície, no Porto** (questão da Avenida dos Aliados <sup>128</sup> e questão do atravessamento fronteiro ao Hospital de São João <sup>129</sup>) e os melhoramentos de **segurança no IP-4**.

Se tivermos em linha de conta os **danos patrimoniais** <sup>130</sup> que frequentemente são imputados a obras públicas e aos seus adjudicatários (alteração da drenagem de águas pluviais, alterações das cotas de nível do leito de estradas e caminhos, arranque de árvores, derrube de muros, emissão de vibrações a que são atribuídas fendas em construções) não é difícil compreender a latitude da fatia que este sector preenche (18,6%).

### **iii) Expropriações por utilidade pública e servidões administrativas**

A montante das obras públicas está, muitas vezes, a expropriação por utilidade pública, justificando 18,7% das reclamações sobre ordenamento do território e perto de 6,5% da actividade da área.

---

<sup>127</sup> Cfr. o processo com a referência R-2522/04. Foram efectuadas diligências entre a EP — Estradas de Portugal, EPE, as Câmaras Municipais da Amadora e de Lisboa e a Secretaria de Estado das Obras Públicas, no sentido de adoptar uma solução de compromisso que satisfaça os interesses promovidos por todas as partes em presença.

<sup>128</sup> Cfr. o processo R-1962/05. Foi requisitada a intervenção do Provedor de Justiça em virtude da desconfiança evidenciada pelo reclamante de que as obras aí efectivadas não estariam sujeitas aos procedimentos consubstanciados na Lei n.º 33/95, de 31 de Agosto. A instrução prosseguirá os seus termos normais no decurso de 2006, mantendo-se o acompanhamento atento de toda a situação.

<sup>129</sup> Cfr. o processo R-1141/05. Em causa estava o acesso de veículos de emergência médica aos Serviços de Urgência do Hospital de S. João.

<sup>130</sup> Cfr., a título meramente exemplificativo o Processo R-2904/04, *in* Relatório 2005, “processos anotados”. Na queixa *sub judice* era alegada a omissão de reparação dos prejuízos imputados à execução de uma obra pública, por parte do ex-Instituto Estradas de Portugal e da LUSOSECUT — Autoestradas da Costa da Prata, SA, concessionária do troço em questão.

O atraso no pagamento de **indenizações negociadas e acordadas** <sup>131</sup> com os proprietários de imóveis expropriados e, bem assim, o incumprimento do dever de **depósito de caução** prévio à posse administrativa mostram o retrato-tipo da reclamação apresentada.

No que respeita às **servidões administrativas** <sup>132</sup> (8,1%), não é excessivo reconhecer que, em boa parte, os litígios entre a Administração Pública e os proprietários devem-se à extrema pulverização legislativa, faltando um regime jurídico comum, apesar da tentativa lograda pelo Decreto-Lei n.º 181/70, de 28 de Abril. Principalmente, são as instalações eléctricas e telefónicas a justificar pedidos de intervenção a este órgão do Estado, exigindo a articulação de normas fragmentárias de diplomas legislativos e regulamentares, alguns remontando aos primórdios das linhas de telefone e de electricidade no nosso País, e destas, por seu turno, com os direitos e garantias do Código do Procedimento Administrativo. Também as servidões militares <sup>133</sup> justificaram um volume não despidendo de queixas.

#### *iv) Domínio público*

No ano de 2005, e em resultado do interesse na **utilização privativa** de bens do domínio público (quer por parte de directos interessados quer por opositores, justificando, assim, um número significativo de averiguações resultantes de queixas) foram recebidas 88 reclamações, atingindo 37,3%, dentro do ordenamento do território, e 12,7% do total da área.

A presente divisão mostra-se-nos heterogénea, percorrendo os mais variados aspectos de utilização da **via pública urbana** <sup>134</sup> (estacionamento reservado, estaleiros, quiosques) à delimitação da propriedade privada perante o **domínio público marítimo** (que acusa uma subida acentuada do número

---

<sup>131</sup> Em muitos casos, a queixa versa ainda sobre os termos da negociação levada a cabo entre as partes. Cfr., a título de exemplo, o processo com a referência R-327/06, aberto já no decurso do presente ano.

<sup>132</sup> Cfr. o processo instruído com a referência R-4746/05.

<sup>133</sup> Cfr., a título exemplificativo, o processo com a referência R-4715/05. Estava em causa o indeferimento de um pedido de licença de construção por motivo de servidão aeronáutica no terreno em causa.

<sup>134</sup> Cfr., a título exemplificativo, o processo R-3451/05, *in* Relatório 2005, no capítulo “censuras, reparos e sugestões à Administração Pública”.

de queixas contra procedimentos administrativos que se arrastam por décadas), passando pelas **estradas e caminhos municipais**, cuja inventariação continua por fazer, obrigando os tribunais a deter-se com frequentes questões sobre a natureza dominial de leitos que não são mais, por vezes, do que simples atravessadouros (abolidos, em geral, desde 1967, depois da entrada em vigor do Código Civil).

## D — Património arquitectónico e arqueológico

As matérias relativas à defesa e fruição do património arquitectónico e arqueológico têm justificado um maior interesse dos reclamantes, motivando, pela primeira vez, quase **2%** das reclamações distribuídas à área.

Foram conhecidos progressos na situação da área envolvente à Capela do Espírito Santo, em Sande, Guimarães <sup>135</sup>, ao mesmo tempo em que a demolição da casa onde morreu Almeida Garrett, em Sta. Isabel, Lisboa <sup>136</sup>, e a edificação de um vasto conjunto de edifícios, na freguesia dos Prazeres, junto do aqueduto das Águas Livres <sup>137</sup> levou o Provedor de Justiça a porfiadas diligências.

A Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro (Bases da Política e Regime de Protecção e Valorização do Património Cultural) conheceu, em 2005, escasso desenvolvimento legislativo, permanecendo muitas das suas inovações, por conseguinte, em estado virtual.

\* \* \*

---

<sup>135</sup> Cfr. o processo R-2823/94. O processo foi aberto com base na existência de construções ilegais junto da Capela do Espírito Santo e do Cruzeiro. No decurso do ano de 2005, o Provedor de Justiça oficiou o Presidente da Câmara de Guimarães no sentido de ser obtida uma resolução para o problema em apreço.

<sup>136</sup> Cfr. o processo R-2619/05. Após diversas diligências por parte da Provedoria de Justiça, o projecto de demolição do imóvel em causa e de construção de novo imóvel sujeito à apreciação da Câmara Municipal de Lisboa obteve o respectivo licenciamento, tendo o prédio em causa sido demolido ainda em 2005.

<sup>137</sup> Cfr. o processo com a referência R-3149/05.

Na **Área 2**, a distribuição de queixas pelos principais grupos de assuntos mantém-se idêntica a anos anteriores: a **fiscalidade** origina cerca de 50% queixas, o **consumo** cerca de 30% e as **restantes matérias** 20% (cfr. mapa introdutório da Área). Uma análise comparativa com idêntico quadro do ano transacto <sup>138</sup> permite concluir que a distribuição de queixas pelos principais grupos de assuntos se mantém idêntica a períodos anteriores.

## A — Fiscalidade

Neste capítulo, o **IRS** continua a ocupar o primeiro lugar no número de queixas. Os atrasos nos reembolsos devidos aos sujeitos passivos, em especial quando ocorrem acções de fiscalização, a dificuldade na obtenção de esclarecimentos claros e atempados sobre a sua situação tributária, a incapacidade da máquina fiscal (e do seu famigerado sistema informático) para dar resposta satisfatória às solicitações dos contribuintes, são assuntos que, ano após ano, marcam presença constante nas queixas dirigidas ao Provedor de Justiça. O ano de 2005 não foi excepção.

A **retenção na fonte de IRS** sobre rendimentos pagos retroactivamente continua a suscitar dúvidas aos cidadãos e às entidades pagadoras de rendimentos (em especial de pensões), levando a que, também este ano, a Provedoria intervisse nesta matéria <sup>139</sup>.

Depois da subida registada em 2004, as queixas sobre **fiscalidade do património** <sup>140</sup> voltaram aos números habituais, perfazendo este ano **21,77%** do total de reclamações sobre fiscalidade (em 2004 a percentagem foi de 33,80% e em 2003 havia sido de 20,79%). A distribuição das queixas pelos vários impostos sobre o património acompanha a evolução do sistema fiscal: diminuem as queixas sobre impostos já revogados (Autárquica e Sisa) e vai-se tornando mais claro que, de entre os novos impostos, é o Imposto Municipal sobre Imóveis (tal como era antigamente a Contribuição Autárquica) o que

---

<sup>138</sup> V. Págs. 294-295 do Relatório de 2004.

<sup>139</sup> Cfr. o sumário do processo R-173/05 em “processos anotados”, Relatório de 2005.

<sup>140</sup> Aqui se incluem as queixas sobre: Contribuição Autárquica + Imposto Municipal sobre Imóveis + Reforma da Tributação do Património + Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis + Sisa

mais motivos de queixa fornece aos cidadãos, aí incluídas as questões relativas à fixação/actualização do valor patrimonial dos imóveis <sup>141</sup>.

Procurando aprofundar o conhecimento global de alguns dos aspectos que mais queixas têm motivado em matéria de tributação do património, dirigiu o Provedor de Justiça ao **Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais** um pedido detalhado de informações sobre, nomeadamente, o estado das avaliações e das subsequentes operações de actualização das matrizes e de apreciação de pedidos de isenção pendentes <sup>142</sup>.

A questão da concretização prática do **direito do contribuinte a juros indemnizatórios** é desde sempre acompanhada pela Provedoria de Justiça com especial atenção, dada a sua relevância e a frequente inobservância de preceitos legais extremamente garantísticos mas não raro “esquecidos” pela Administração e desconhecidos do cidadão comum.

Foi por isso com especial regozijo que no âmbito de um processo aberto já em 2003, por iniciativa do Provedor de Justiça <sup>143</sup> se assistiu em 2005 ao reconhecimento, pela **DGCI**, da bondade da tese há muito defendida pela Provedoria de Justiça sobre a interpretação e aplicação das normas sobre juros indemnizatórios constantes do artigo 43.º, n.º 3, alíneas *b)* e *c)* da Lei Geral Tributária <sup>144</sup>.

Relativamente a outras questões de fiscalidade, é ainda de salientar um aumento — que vem sendo ligeiro mas constante — dos casos em que a

---

<sup>141</sup> Cfr. ainda o Relatório 2005 (V., por todos, resumo do processo R-1935/05 no capítulo “processos anotados”) em matéria de actualização dos valores patrimoniais de imóveis ou fracções (o erro mais frequente é, sem dúvida, o de considerar como ano de inscrição do prédio na matriz aquele em que foi apresentada a declaração para o efeito e não, como devia, o ano em que findou o processo de avaliação).

<sup>142</sup> Cfr. o processo com a referência P-23/2003. A resposta, reveladora de dados positivos relativamente às primeiras avaliações, gerou apreensão relativamente ao estado das segundas avaliações, situação tanto mais grave quanto é certo que só depois de findo o processo avaliativo (i.e., a segunda avaliação, quando exista) é possível fixar definitivamente os dados matriciais.

<sup>143</sup> Cfr. Relatório de 2005 (Processo P-13/03, em “processos anotados”).

<sup>144</sup> Juros devidos quando a revisão do acto tributário tenha sido officiosamente efectuada sem que a correspondente nota de crédito haja sido processada no prazo de 30 dias posteriores a tal decisão (artigo 43.º, n.º 3, alínea *b)*) e quando revisão da liquidação seja efectuada na sequência de pedido do contribuinte sem que este veja efectivado, no prazo de um ano a contar da data do pedido, o seu direito à restituição do imposto pago em excesso (artigo 43.º, alínea *c)*).



Provedoria intervém por ter encontrado falhas ao nível da tramitação dos processos de execução fiscal, nomeadamente no que toca a **penhoras de saldos de contas bancárias** <sup>145</sup>.

As dúvidas suscitadas por um diverso número de entidades junto do Provedor de Justiça sobre a legalidade da **Taxa Municipal de Direitos de Passagem** (TMDP) prevista na Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro, bem como sobre a regularidade do respectivo processo de cobrança levaram à abertura de respectivo processo no decorrer de 2005, mantendo-se para o próximo ano, a realização de diligências instrutórias tendentes à sua conclusão <sup>146</sup>.

## B — Direitos dos Consumidores

O segundo maior grupo de queixas recebidas na Área 2 é, tradicionalmente, o que versa sobre direitos dos consumidores. Este ano registou-se mesmo uma ligeira subida da percentagem deste tema no total de queixas distribuídas à Área: de 30,02% em 2004 para **31,96%** em 2005.

Se é certo que os subgrupos em que se divide esta matéria no quadro “Área 2 — Distribuição dos processos por assunto” apresentam dados sensivelmente idênticos aos do ano anterior, não poderá deixar de referir-se que dentro do subgrupo “**telecomunicações**” se registou uma assinalável subida do número de queixas sobre Internet, enquanto as queixas sobre telefones móveis e, em especial, telefone fixo, abrandaram. A instrução dos processos sobre este assunto tem revelado que existem, de facto, motivos de queixa no que toca ao acesso e qualidade do serviço prestado, não tendo sido constatados sinais, por parte da entidade reguladora, de uma atitude tão activa quanto seria desejável nesta área.

Foi sobre matéria de consumo que versou a **Recomendação n.º 5/A/2005** <sup>147</sup>. Estava em causa a interpretação do artigo 10.º, n.º 1, da Lei n.º 23/96, de 26 de Julho, que estabeleceu a prescrição extintiva semestral dos créditos periódicos por prestação de serviços públicos essenciais. Face à cons-

---

<sup>145</sup> Cfr. Relatório 2005 (processos R-1937/05 e R-4706/05) em “Censuras, Reparos e Sugestões à Administração Pública”

<sup>146</sup> Cfr. o processo com a referência R-2127/05.

<sup>147</sup> Cfr. o texto integral no Relatório 2005, no capítulo “Recomendações”.

tatação de que subsistiriam ainda situações de deficiente interpretação e aplicação da Lei em apreço, a Recomendação visou não só apenas o reconhecimento da razão que assistia ao interessado no caso concreto que originou a abertura do processo, mas também a adopção, para futuro, pela entidade visada, do entendimento perfilhado pela Provedoria de Justiça e plasmado em tal Recomendação.

### C — Fundos europeus, e responsabilidade civil

De entre as restantes matérias afectas à Área 2, as queixas referentes a fundos europeus e responsabilidade civil representam habitualmente a maior fatia. Em 2005 também assim foi, embora possa constatar-se um aumento das queixas sobre fundos europeus <sup>148</sup> que, dentro deste capítulo, surgem este ano em primeiro lugar. Tal poderá ter ficado a dever-se ao aproximar do fim do III Quadro Comunitário de Apoio, situação geradora de maiores contenções orçamentais, as quais, por sua vez, provocam maior grau de exigência na verificação dos requisitos de atribuição das ajudas, com as consequentes reclamações dos interessados.

As queixas sobre questões de responsabilidade civil <sup>149</sup>, mormente decorrente de **acidentes de viação**, continuam a dar entrada com regularidade. Se é certo que a apreciação destas queixas passa necessariamente pelo seu enquadramento jurídico e pela discussão de temas controversos como sejam a presunção de culpa e a repartição do ónus da prova, certo é, também, que não raro estão em causa diferentes versões — do reclamante e da entidade visada — sobre a matéria de facto relevante para apreciação da questão objecto de queixa.

---

<sup>148</sup> Cfr., a título exemplificativo, o processo R-2104/05, *in* Relatório 2005, capítulo “pareceres”.

<sup>149</sup> Por todos, cfr. Relatório 2005, processo R-4459/04, no capítulo “processos anotados”. O processo foi arquivado por se haver concluído que a produção de prova necessária à demonstração do preenchimento dos pressupostos da responsabilidade civil apenas se poderia efectivar mediante recurso às vias jurisdicionais. De todo o modo, e perante a insuficiência de fundamentação apresentada pela entidade visada, a Provedoria de Justiça formulou um reparo, salientando as exigências de procedimento inerentes à ilisão da presunção da culpa, nos termos do n.º 1 do artigo 493.º do Código Civil.

\* \* \*

Como se pôde constatar da análise efectuada aos mapas introdutórios da **Área 3**, os principais grupos de matérias apreciadas reportam-se a três categorias principais, a saber: **Segurança Social** (86,6%), **Direito do Trabalho** (8%) e **Habituação Social** (3%).

### A — Segurança social

As queixas relativas à segurança social continuam a ser, como referido, o agregado com maior peso na Área, visando uma multiplicidade de questões relativas quer aos **Regimes de Segurança Social**, quer aos **Regimes de Protecção Social da Função Pública**.

Quanto ao objecto, as reclamações, no domínio dos Regimes de Segurança Social, não apresentaram diferenças substanciais face aos anos anteriores. Em síntese, as reclamações entradas podem dividir-se em quatro grandes grupos: **(a)** regimes: inscrição, mudança de regime, opções e suas alterações; **(b)** descontos ou contribuições: cálculo, pagamento retroactivo, isenção, restituição; **(c)** prestações: requisitos de atribuição; processo de atribuição (atrasos, provas exigidas, comissões de verificação de incapacidades); montante e forma de cálculo (carreira contributiva, remunerações, rendimentos); acumulação com outras prestações ou com rendimentos do trabalho; revogação, suspensão e restituição de prestações indevidas; **(d)** acção social: alojamento e auxílio social.

No que se refere aos principais constrangimentos com que se deparam os beneficiários da segurança social e que a instrução dos processos permitiu identificar, importa referir que alguns deles não são novos. A título meramente exemplificativo, refere-se:

- a) Deficiente funcionamento do Sistema Nacional de Informação da Segurança Social (SNISS) — que pretende integrar um banco nacional de dados de beneficiários <sup>150</sup> —, nomeadamente, atrasos

---

<sup>150</sup> Cujá criação e funcionamento se encontra prevista nas sucessivas Leis de Bases da Segurança Social [Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto — art. 91.º, al. b) — e Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro — art. 119.º, al. c)].

no registo de remunerações na base de dados e imprecisões no registo das carreiras contributivas dos beneficiários.<sup>151</sup> Por outro lado, detectaram-se falhas graves na migração de dados do Centro Distrital de Segurança Social de Lisboa para a aplicação informática SICC (subsistema integrado de conta-corrente do beneficiário) a cargo do Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social (IIES)<sup>152</sup>. A este propósito, foram formulados pelo Provedor de Justiça<sup>153</sup> reparos aos Conselhos Directivos, respectivamente, do Instituto de Segurança Social, IP, e do Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social, IP, no sentido de o problema ser resolvido com a urgência que a situação impunha. Nas respostas, os dois Institutos, reconhecendo o problema, referiram ter adoptado os procedimentos adequados à sua rápida resolução. Tal situação não deixará de ser acompanhada pela Provedoria de Justiça.

- b) Atrasos dos centros distritais de segurança social no processamento e pagamento das diferentes prestações sociais a seu cargo, sobretudo, no que diz respeito ao subsídio de desemprego, bem como na apreciação e decisão dos pedidos de concessão de apoio judiciário no âmbito do regime de acesso ao direito e aos tribunais (Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho)<sup>154</sup>.

---

<sup>151</sup> Durante o ano de 2005 continuaram a sentir-se os efeitos deste problema, ou seja, atrasos e, por vezes, mesmo, incorrecções nos processos de atribuição de subsídios por parte dos diferentes centros distritais de segurança social (desemprego, doença, maternidade, etc.) ou de pensões por parte do Centro Nacional de Pensões (invalidez ou velhice). Cfr., a título meramente exemplificativo, as situações relatadas nos processos com as referências R-1164/05 e R-1443/05.

<sup>152</sup> Este Instituto não terá tido em consideração algumas dívidas dos beneficiários já anuladas ou regularizadas, o que determinou que os beneficiários fossem confrontados indevidamente com tais dívidas ou, mesmo, que os Serviços de Segurança Social tivessem feito indevidamente a compensação dessas alegadas dívidas com prestações sociais a que os beneficiários, entretanto, teriam direito a aceder (*maxime*, o subsídio de desemprego).

<sup>153</sup> No âmbito do processo R-4394/05, *in* Relatório 2005, no capítulo “censuras, reparos e sugestões à Administração Pública”.

<sup>154</sup> Esta situação verificou-se, sobretudo, no Centro Distrital de Segurança Social do Porto, o que motivou a formulação de chamadas de atenção do Provedor de Justiça junto dos Conselhos Directivos, respectivamente, do Instituto de Segurança Social, IP e do Instituto das Tecnologias de Informação da Justiça, IP, visando a resolução do problema. Cfr. o Processo R-940/05, *in* Relatório 2005, no capítulo “processos anotados”.

- c) O direito à informação consagrado na Lei de Bases da Segurança Social <sup>155</sup> é frequentemente negligenciado pelos diferentes Serviços do Instituto da Segurança Social, IP, sobretudo, por parte dos centros distritais de segurança social (CDSS) e pelo Centro Nacional de Pensões (CNP). Efectivamente, verifica-se que a correspondência (*maxime*, as notificações de indeferimento de prestações sociais ou de pedidos de reposição de prestações indevidas) dirigida aos beneficiários não acautela razoavelmente o direito à informação que a lei expressamente lhes reconhece <sup>156</sup> <sup>157</sup>. Para além da resolução dos casos concretos, a actuação da Provedoria de Justiça foi mais longe, formulando as devidas sugestões e chamadas de atenção com vista a que, em termos gerais, fossem adoptados os procedimentos adequados a evitar situações similares.
- d) Insuficiente articulação entre os centros distritais de segurança social e os serviços de fiscalização da Segurança Social na identificação e intervenção junto de empresas contribuintes faltosas. Por

---

<sup>155</sup> Artigos 23.º e 74.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, e, bem assim, do disposto nos artigos 7.º e 61.º do Código do Procedimento Administrativo.

<sup>156</sup> Muitas vezes, a fundamentação da decisão comunicada é insuficiente ou deficiente e, em alguns casos, é inexistente Cfr., a título de exemplo, o processo R-2734/05, *in* Relatório 2005, no capítulo “processos anotados”, que trata do problema da falta de informações relevantes nas notificações relativas à atribuição do subsídio de doença. Ver também o caso relatado no R-2636/04 (*in* Relatório 2005, no capítulo “censuras, reparos e sugestões à Administração Pública”) em que o ofício-notificação remetido por correio simples pelo CDSS de Braga, sem data e sem assinatura, impunha prazo para apresentação de prova escolar sob pena de o beneficiário perder o direito ao abono de família. Outras vezes verificam-se atrasos nas respostas às exposições e reclamações dos beneficiários (cfr., designadamente, a situação relatada nos processos R-1059/05 e R-1614/05, sobre o atrasos verificados, respectivamente, com o CDSS de Lisboa e com o CNP).

<sup>157</sup> Não poucas vezes se observam situações de errada prestação de informações dos Serviços da Segurança Social aos beneficiários (cfr. os casos das reclamantes dos processos R-3769/05 [acesso ao subsídio de maternidade] e R-4108/05 [acesso ao subsídio de desemprego na sequência da cessação da atribuição da pensão de invalidez]), comprometendo o exercício de direitos por parte destes. V., nomeadamente, os processos R-940/05 e R-4500/05, *in* Relatório 2005, nos capítulos “processos anotados” e “censuras, reparos e sugestões à Administração Pública”, respectivamente, em que o Provedor de Justiça recomendou, respectivamente, ao ISS,IP, e ao Centro de Segurança Social da Madeira, que as notificações das decisões de indeferimento dos pedidos de apoio judiciário passassem a conter informação sobre todos os elementos essenciais ao exercício do direito de impugnação.

- outro lado, verifica-se uma insuficiente ou deficiente instrução dos processos nos serviços de fiscalização <sup>158</sup>.
- e) Atrasos na realização das peritagens médicas no âmbito do sistema de verificação de incapacidades permanentes (comissões de verificação de incapacidades permanentes e, sobretudo, quanto às comissões de reavaliação), determinando atrasos na atribuição das pensões de invalidez <sup>159</sup>.
- f) Falta ou insuficiente fundamentação das deliberações das comissões de verificação de incapacidade temporária (CVIT) e permanente (CVIP). Reconhecendo, embora, que os actos médicos de peritagem são produzidos no âmbito da discricionariedade e independência técnica que legalmente é reconhecida e garantida aos peritos médicos do Sistema de Verificação de Incapacidades (SVI) para a sua actuação, o certo é que a falta de fundamentação das respectivas deliberações constitui uma violação da lei na própria elaboração e produção do acto médico, pelo que, não estando em causa a discricionariedade mas sim a sua ilegalidade manifesta, a Provedoria de Justiça formulou, oportunamente, uma especial chamada de atenção ao ISS, IP sobre o assunto <sup>160</sup>.

---

<sup>158</sup> V. situação relatada no processo R-5253/04, *in* Relatório 2005, no capítulo “processos anotados”. A este propósito o ISS, IP emitiu a orientação técnica n.º 3/06, acolhendo a posição sustentada pela Provedoria de Justiça (processo R-2471/03, *in* Relatório 2005, “processos anotados”) no sentido de os serviços de fiscalização terem uma intervenção mais activa face às denúncias de incumprimento das entidades patronais no pagamento das respectivas contribuições, recorrendo, para o efeito, a todos os meios de prova admitidos em direito, nomeadamente, a prova documental e testemunhal.

<sup>159</sup> Atente-se na situação relatada no R-1697/05 (Relatório 2005, no capítulo “censuras, reparos e sugestões à Administração Pública”) sobre os atrasos do CDSS do Porto na realização das comissões de reavaliação (incumprimento do prazo estabelecido para o efeito pelo art. 40.º do Decreto-Lei n.º 367/97, de 17/12, o que motivou a formulação de um reparo do Provedor de Justiça.

<sup>160</sup> No âmbito do processo R-1585/04. Em resposta, veio o Instituto de Segurança Social, IP comunicar que havia solicitado a todos os centros distritais de segurança social informação sobre as medidas adoptadas para cumprimento da orientação técnica n.º 11/2003 relativa à fundamentação das deliberações dos SVI<sup>160</sup>. Só em 16.02.2006 é que foi recebido do ISS, IP, o relatório final da auditoria interna realizada por aquele Instituto. A Provedoria de Justiça continuará a acompanhar este assunto, sendo de registar, porém, que o Conselho Directivo do ISS, IP, emitiu, entretanto, a orientação técnica n.º 12/05, que visa acautelar melhor o dever de fundamentação das deliberações dos SVI, acolhendo, desse modo, uma das reiteradas preocupações expressas pela Provedoria de Justiça.

Para além das intervenções realizadas com vista à resolução dos constrangimentos *supra* descritos, importa realçar uma outra decisiva e relevante intervenção do Provedor de Justiça que se traduziu na formulação de uma recomendação legislativa (**Recomendação n.º 4-B/2005**)<sup>161</sup>, dirigida ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social, visando a adopção de uma medida legislativa que assegurasse o acesso às prestações familiares (nomeadamente, ao abono de família) e de solidariedade (rendimento social de inserção) a cidadãos estrangeiros portadores do título de autorização de permanência em território nacional ou de títulos similares<sup>162</sup>.

Por outro lado, importa referir que foram várias as **recomendações informais** (sugestões) dirigidas à Administração no sentido não só de alteração das decisões concretamente reclamadas, mas também, designadamente, da alteração de procedimentos e de orientações a emitir aos respectivos Serviços. Esta via informal e expedita de intervenção permite corrigir — também com sucesso — determinados actos e procedimentos da Administração, contribuindo, sem dúvida, para uma melhoria dos serviços e uma maior equidade nas relações entre a Administração e os administrados<sup>163</sup>.

---

<sup>161</sup> A Recomendação em causa encontra-se publicada no Relatório 2005 (capítulo “Recomendações”) e foi formulada no âmbito do processo R-4811/04. Para uma melhor percepção da dimensão social do problema, importa referir que, sobre o assunto, foram apresentadas na Provedoria de Justiça 58 reclamações subscritas por cidadãos imigrantes e por algumas associações de imigrantes, queixas essas que foram incorporadas no referido processo, visando um tratamento concertado e uniforme.

<sup>162</sup> Em causa estava a discriminação negativa e injusta de que eram alvo os cidadãos imigrantes portadores de autorizações de permanência (ou de títulos similares), a quem a Segurança Social não reconhecia o direito a determinadas prestações sociais (em especial, o abono de família e o rendimento social de inserção), em virtude de uma interpretação literal e restritiva da lei, exigindo, para o efeito, que os mesmos fossem portadores de autorizações de residência. A referida Recomendação veio a ser entretanto divulgada através de Comunicado do Conselho de Ministros de 22 de Dezembro de 2005 e acatada por aprovação de dois diplomas legais que acolheram a posição prescrita pelo Provedor de Justiça.

<sup>163</sup> A este propósito, refere-se a recomendação informal do Provedor de Justiça junto do Conselho Directivo do Instituto de Segurança Social, IP, no sentido de em situações de emergência social protagonizadas por cidadãos estrangeiros (cfr., a título de exemplo, o processo R-4812/04, *in* Relatório 2005, no capítulo “censuras, reparos e sugestões à Administração Pública”) estejam ou não em vias de regularização, se impor que a apreciação de eventuais apoios sociais não ignorem nem violem o princípio da dignidade humana contido no princípio do Estado de Direito, que resulta das disposições conjugadas dos artigos 1.º, 15.º n.º 1, 24.º n.º 1, 25.º n.º 2 e 68.º n.ºs 2 e 3 da Constituição, uma vez que fundadas razões huma-

Atente-se ainda, a título meramente exemplificativo, em algumas **orientações técnicas** emitidas pelo **Conselho Directivo do Instituto de Segurança Social, IP**, que **acolheram** precisamente recomendações informais do Provedor de Justiça:

Orientações técnicas n.º 1/05 (pagamento de indemnização por incapacidade temporária por doença profissional) <sup>164</sup>, n.º 7/05 (Fundo de Garantia Salarial: harmonização de procedimentos) <sup>165</sup>, n.º 12/05 (funcionamento das comissões do Serviço de Verificação de Incapacidades) <sup>166</sup>, n.º 25/05 (apuramento do rendimento anual ilíquido dos trabalhadores independentes para efeitos da redução da base de incidência da taxa social única) <sup>167</sup>, n.º 31/05 (rendimentos considerados para determinação do montante do abono de família) <sup>168</sup>; n.os 36/05 e 37/05 (ambas relativas à harmonização de procedimentos dos centros distritais de segurança social sobre a aplicação do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 124/84, de 18 de Abril, que define os meios de prova relevantes para o pagamento de contribuições prescritas) <sup>169</sup> e n.º 3/06 (instrução dos processos no âmbito dos Serviços de Fiscalização do ISS,IP) <sup>170</sup>.

---

nitárias poderiam justificar uma intervenção social urgente por parte dos Serviços responsáveis da Segurança Social. O Conselho Directivo do ISS, IP, acolheu esta recomendação e dirigiu orientações a todos os centros distritais de segurança social, no sentido de os respectivos serviços de acção social prestarem os apoios sociais adequados aos cidadãos imigrantes, estejam ou não em vias de regularização, que se encontrem em situação de emergência social.

<sup>164</sup> Processo instruído pela Provedoria de Justiça n.º R-4511/03, *in* Relatório 2005, no capítulo “processos anotados”.

<sup>165</sup> Processo organizado pela Provedoria de Justiça n.º R-3981/04 (*in* Relatório 2005, no capítulo “processos anotados”) que suscitou o problema dos atrasos excessivos do Fundo de Garantia Salarial na apreciação dos requerimentos dos trabalhadores para pagamento de créditos emergentes de contrato de trabalho. A orientação técnica em causa veio precisamente estabelecer determinadas regras para a articulação dos Serviços do Instituto da Segurança Social, IP com o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, visando salvaguardar “a eficácia e a celeridade dos procedimentos”.

<sup>166</sup> A orientação técnica em causa veio clarificar e garantir a uniformidade de procedimentos dos Serviços de Verificação das Incapacidades, visando acautelar melhor o *dever de fundamentação* das deliberações das comissões daqueles Serviços, o que resulta, afinal, das várias intervenções do Provedor de Justiça sobre o assunto e actualmente em instrução no âmbito do processo R-1585/04 [v. nesse sentido o Relatório à Assembleia da República 2004, pág. 417].

<sup>167</sup> Processo R-3697/04 *in* Relatório 2005, no capítulo “processos anotados”.

<sup>168</sup> Processo R-5235/04 *in* Relatório 2005, no capítulo “processos anotados”.

<sup>169</sup> Processo R-1211/05, *in* Relatório 2005, no capítulo “censuras, reparos e sugestões à Administração Pública”.

<sup>170</sup> Processo R-2471/03 *in* Relatório 2005, no capítulo “processos anotados”.



No que concerne aos **Regimes de Protecção Social da Função Pública**, verifica-se que a Caixa Geral de Aposentações continuou a ser objecto de um número significativo de queixas cuja instrução permitiu evidenciar alguns problemas com que os subscritores e aposentados são confrontados <sup>171</sup>.

Neste domínio, há a registar uma recomendação informal do Provedor de Justiça junto do Ministro de Estado e das Finanças relativa à situação dos aposentados que ficaram excluídos da actualização extraordinária de pensões, prevista no art. 7.º, da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro. Efectivamente, após um exaustivo e complexo estudo, concluiu-se que aquela actualização extraordinária abrangeria, em determinadas condições específicas, as pensões de alguns aposentados, respectivamente, dos CTT, da ex-Emissora Nacional e das Administrações-Gerais dos Portos de Lisboa, do Douro e de Leixões <sup>172</sup>. À data da elaboração da presente síntese ainda não é conhecida a resposta do Ministro de Estado e das Finanças.

O Provedor de Justiça reiterou este ano a recomendação que visa acautelar a **situação das trabalhadoras** que transitam do **sector público para o sector privado** — mudando, por isso, de regime de protecção social — e que, entretanto, se vêem confrontadas com situações de maternidade, sem que possam beneficiar de uma justa e adequada protecção social, atentas as regras relativas, nomeadamente, ao prazo de garantia e ao cálculo do subsídio de maternidade, vigentes no denominado regime geral de segurança social. A este propósito, o Provedor de Justiça recomendou ao Ministro de Estado e das Finanças e ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social que fosse adoptada uma medida legislativa que acautelasse devidamente esta situação de injustificada desprotecção social resultante de uma situação de mobilidade profissional que hoje tanto se defende e se promove <sup>173</sup>. Através do Comuni-

---

<sup>171</sup> Exemplificadamente, foi possível identificar os seguintes constrangimentos na organização e funcionamento daquela entidade: (a) Atrasos na atribuição de pensões; (b) Deficiências e atrasos na articulação entre a Caixa Geral de Aposentações (CGA) e o Centro Nacional de Pensões (CNP) no âmbito dos processos de atribuição das pensões unificadas; (c) Atraso nas contagens do tempo de serviço; (d) Atrasos nas respostas às exposições ou reclamações dos subscritores e pensionistas.

<sup>172</sup> Matéria instruída no âmbito do processo R-1721/01, *in* Relatório 2005, no capítulo “processos anotados”.

<sup>173</sup> Matéria instruída no âmbito do processo com referência R-4284/05.

cado do Conselho de Ministros de 23.03.2006, a Provedoria de Justiça tomou conhecimento da **aprovação na generalidade** de Decreto-Lei que “define o regime especial de protecção social nas situações de transição de regime obrigatório de protecção social aplicável aos funcionários públicos para o regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem”, visando, precisamente, “assegurar a manutenção integral do direito à protecção social (doença, doença profissional, maternidade, desemprego e prestações familiares (...))”.

Verificando, através da análise de várias queixas, a existência de atrasos excessivos no pagamento aos militares das prestações familiares (abono de família), dos subsídios de maternidade e paternidade e dos subsídios para estudos superiores, previstos no Regulamento de Incentivos à Prestação do Serviço Militar nos Regimes de Contrato e de Voluntariado (Decreto-Lei n.º 320-A/2000, de 15 de Dezembro, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 118/2004, de 21 de Maio), o Provedor de Justiça formulou uma especial chamada de atenção ao Ministro da Defesa Nacional no sentido de serem adoptadas as medidas e os procedimentos adequados à urgente regularização da situação<sup>174</sup>. Em resposta, foi assegurado que o problema seria ultrapassado durante o primeiro trimestre de 2006. A Provedoria de Justiça continua a acompanhar a situação.

Em 2005 continuaram a ser recepcionadas várias queixas relativas à aplicação da **Lei n.º 9/2002, de 11 de Fevereiro** (e respectivos diplomas regulamentares), que estabeleceu o regime jurídico da prestação do serviço militar obrigatório pelos antigos combatentes, para efeitos de aposentação ou reforma<sup>175</sup>. No final do ano de 2004, o Provedor de Justiça apresentou algumas sugestões legislativas ao então Secretário de Estado da Defesa e dos Antigos Combatentes, visando clarificar, aperfeiçoar e regulamentar melhor a referida Lei n.º 9/2002<sup>176</sup>. Algumas das sugestões apresentadas foram entretanto

---

<sup>174</sup> Matéria instruída no âmbito do R-320/05 *in* Relatório 2005, no capítulo “processos anotados”.

<sup>175</sup> Para melhor elucidação, importa notar que no Relatório à Assembleia da República 2002, págs. 427 a 429, se deu detalhado conhecimento das sucessivas tomadas de posição do Provedor de Justiça com vista à adopção de medida legislativa adequada a acautelar a relevância do tempo de serviço militar obrigatório (e respectivas bonificações) prestado pelos ex-combatentes e que levou à publicação da Lei n.º 9/2002, de 11 de Fevereiro.

<sup>176</sup> Cfr. informação detalhada dessa intervenção no Relatório à Assembleia da República 2004, p. 423.

acatadas <sup>177</sup>. A instrução do processo na Provedoria de Justiça prossegue para novas diligências junto do Ministério da Defesa Nacional.

## B — Direito do Trabalho

As reclamações sobre questões laborais constituem o segundo agregado de queixas na Área (8%), sendo que as mais frequentes se reportam a situações de violação, por parte das entidades patronais <sup>178</sup>, quer dos direitos dos trabalhadores, quer dos direitos e garantias das estruturas representativas dos trabalhadores (comissões de trabalhadores e associações sindicais).

Por outro lado, salienta-se que, no ano em apreço, se registou um ligeiro acréscimo de queixas relativas a alegados atrasos ou omissões na realização de intervenções inspectivas por parte da **Inspeção-Geral do Trabalho**.

Não obstante a limitação que decorre do facto de a realização de qualquer acção inspectiva por parte da IGT estar naturalmente condicionada pelas prioridades de intervenção que, em obediência aos princípios da adequação e da oportunidade, lhe cabe definir — sendo impossível à Inspeção-Geral do Trabalho acudir a todas as queixas e pedidos de intervenção/inspecção que lhe são dirigidos —, a Provedoria de Justiça não tem deixado de intervir junto desta Inspeção-Geral quando estão em causa queixas respeitantes a atrasos ou omissões na realização de intervenções inspectivas por parte daquela entidade.

A intervenção da Provedoria de Justiça junto da IGT no âmbito da instrução de tal tipo de queixas alcançou, de um modo geral, resultados muito positivos, traduzidos, quer numa intervenção mais célere e eficaz por parte da

---

<sup>177</sup> V. Relatório 2005, a instrução do processo R-3050/04 no capítulo “processos anotados” que trata este assunto.

<sup>178</sup> Sejam elas empresas do sector público, do sector privado ou quaisquer outras entidades públicas ou de interesse público com regime de contrato individual de trabalho. Importa referir que, relativamente às queixas em que são visadas entidades patronais do sector privado, a Provedoria de Justiça, sem prescindir da sua intervenção directa e imediata junto das mesmas, quando tal se justifique, privilegia a participação e/ou o encaminhamento das queixas à Inspeção-Geral do Trabalho (IGT), entidade com especiais competências legais para a fiscalização das condições de trabalho nas empresas. De qualquer modo, nestas situações, a instrução dos processos na Provedoria de Justiça acompanha e avalia a actuação da IGT e os resultados alcançados.

IGT junto das empresas denunciadas, quer na prestação regular de informações mais detalhadas à Provedoria de Justiça acerca das acções inspectivas realizadas em consequência da nossa intervenção <sup>179</sup>.

Em alguns casos de índole residual foram registadas queixas a respeito do atraso da IGT na tramitação de processos de contra-ordenação, sobretudo, na Delegação de Lisboa. Averiguada a situação, apurou-se existir uma significativa escassez de recursos humanos — inspectores — nessa área de actuação da IGT, sendo essa a causa mais apontada para os atrasos verificados.

Ainda no que respeita às matérias laborais, é de assinalar a intervenção do Provedor de Justiça a propósito do **deficiente funcionamento do Fundo de Garantia Salarial**, consubstanciado na verificação de atrasos significativos na apreciação e decisão de requerimentos apresentados àquele Fundo para pagamento dos créditos emergentes de contratos de trabalho. A verificação de que tais atrasos resultavam de um aumento significativo do número de processos, não acompanhado pelo necessário reforço ao nível dos recursos humanos, motivou a intervenção do Provedor de Justiça junto do Secretário de Estado da Segurança Social. Dessa intervenção resultou a adopção de medidas que visam ultrapassar as situações de atraso em apreço, e por outro lado, a adopção pelo Instituto de Segurança Social, IP, da **orientação técnica n.º 7/05** que veio estabelecer, precisamente, determinadas regras para a articulação dos Serviços do Instituto da Segurança Social, IP, com o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, visando salvaguardar “a eficácia e a celeridade dos procedimentos” . O assunto continua a ser acompanhado pela Provedoria de Justiça <sup>180</sup>.

Por outro lado, importa realçar que, na sequência das recomendações que o Provedor de Justiça formulou, em 2004, à então Secretária de Estado Adjunta do Ministro da Segurança Social, da Família e da Criança e ao então Secretário de Estado Adjunto e do Trabalho <sup>181</sup>, veio a ser entretanto publicado o **Decreto-Lei n.º 77/2005, de 13 de Abril**, que, alterando o n.º 2, do

---

<sup>179</sup> Tal como o demonstram os processos com as referências R-2311/05, R-133/05, R-201/05, R-247/05, R-4226/05, R-4526/05 e R-4709/05.

<sup>180</sup> No âmbito do R-3981/04 *in* Relatório 2005, no capítulo “processos anotados”.

<sup>181</sup> Descrita no Relatório à Assembleia da República 2004, pág. 429.

art. 9.º, do Decreto-Lei n.º 154/88, de 29 de Abril, estabeleceu que nas situações em que a trabalhadora optar pela licença de maternidade alargada (150 dias), prevista no art. 68.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 29 de Julho, “o montante diário dos subsídios de maternidade e de paternidade é igual a 80% da remuneração de referência”. Importa referir que a ausência desta regulamentação comprometia seriamente a exequibilidade do direito de a trabalhadora optar, ou não, pela referida licença de maternidade alargada, pois teria que exercer tal opção sem conhecer o montante do subsídio de maternidade que lhe seria devido nessas circunstâncias.

### C — Habitação social

Tal como em anos anteriores, não são em número muito relevante as queixas recebidas sobre matérias relacionadas com o problema da habitação social. De facto, o peso dos processos abertos a este propósito não representa mais do que 2,4% do total da Área.

No que concerne à tipologia das queixas entradas no ano de 2005 sobre o assunto em apreço, resulta, desde logo, que as reclamações sobre atrasos ou indeferimentos de pedidos de atribuição de habitações sociais se encontram em primeiro lugar. Seguem-se-lhes as queixas sobre atrasos ou indeferimentos de pedidos de transferência e de permuta de fogos sociais. Por último, surgem algumas (poucas) reclamações em que se contestam as decisões de despejo administrativo das mesmas habitações.

O primeiro grupo de queixas *supra* referido tem como denominador comum a apresentação de situações de alegada **precariedade sócio-económica e habitacional**, visando a atribuição de uma habitação social. Em causa está muitas vezes o atraso das decisões das câmaras municipais na apreciação dos pedidos ou, mesmo, os respectivos indeferimentos. Neste contexto, a intervenção da Provedoria de Justiça passa necessariamente pela auscultação das autarquias visadas e pela elucidação dos interessados, dando conta, de modo fundamentado, da viabilidade ou da inviabilidade das respectivas pretensões. De referir que no âmbito da instrução dos processos na Provedoria de Justiça foi possível satisfazer duas das pretensões merecedoras da atribuição de habitações sociais. Nesse sentido, há a registar a **atribuição de fogos** sociais a duas famílias carenciadas, por parte das câmaras municipais, res-

pectivamente, de Lisboa e de Sines <sup>182</sup>. De qualquer modo, relativamente aos casos em que as câmaras municipais não dispõem de habitações sociais suficientes para satisfazer os restantes pedidos, e sendo caso disso, a Provedoria de Justiça não deixa de **encaminhar** os interessados para outras entidades especialmente vocacionadas para prestar auxílio neste domínio, como sejam, os serviços de acção social dos centros distritais de segurança social e o Instituto Nacional da Habitação.

Quanto ao segundo tipo de queixas apresentado, relativo a **pedidos de transferência e de permuta**, foram realizados os mesmos procedimentos instrutórios de auscultação das câmaras municipais visadas, tendo-se concluído relativamente a todos eles que as pretensões apresentadas não eram susceptíveis de ser satisfeitas, fosse por não se encontrarem reunidos os requisitos previstos para o efeito ou, sobretudo, pela carência de fogos sociais no património habitacional das autarquias para esse efeito.

No que concerne ao terceiro grupo de reclamações, residual, relativo à contestação de decisões de **despejo administrativo**, concluiu-se, face aos elementos oportunamente recolhidos junto dos municípios visados, não existir fundamento legal válido para obstar aos respectivos despejos administrativos. Em causa estavam, sobretudo, situações de não utilização do local arrendado por parte dos interessados, nomeadamente, pelo facto de estes terem encontrado, entretanto, um qualquer outro tipo de solução habitacional. Assim, não só por razões de legalidade, mas também de justiça, os interessados não puderam ver satisfeitas as suas pretensões de manter o arrendamento social, atenta a falta de residência permanente e o fim social do fogo locado que visa, precisamente, suprir graves carências de alojamento que deixaram de se verificar naqueles casos concretos. Disso foram os reclamantes devidamente elucidados, chamando a sua atenção para a escassez de fogos sociais e para a responsabilidade social que os vincula na utilização devida da habitação social locada, sob pena de prejudicarem, sem fundamento legal e injustamente, interesses sérios e legítimos de outras famílias carenciadas.

Por fim, não podem deixar de ser evidenciados dois constrangimentos no tratamento destes assuntos de habitação social por parte de algumas câma-

---

<sup>182</sup> Instrução relatada nos processos com as referências R-403/05 (Câmara Municipal de Lisboa) e R-1147/05 (Câmara Municipal de Sines).

ras municipais e verificados no decurso da instrução dos processos na Provedoria de Justiça. Por um lado, uma **insuficiente informação** prestada aos munícipes sobre as normas que regem os vários problemas inerentes à atribuição de fogos sociais com incidência sobre as respectivas pretensões. Também aqui o papel da Provedoria de Justiça foi não só no sentido de colmatar o défice informativo, elucidando os reclamantes em conformidade, como também o de chamar a atenção das entidades visadas para a necessidade de adoptarem adequados procedimentos de informação aos munícipes. Por outro lado, o da situação concreta de **deficiente articulação** entre a empresa municipal, **GEBALIS**, Gestão de Bairros Municipais de Lisboa, EM, e a **Câmara Municipal de Lisboa**, gerando atrasos excessivos no tratamento de algumas questões suscitadas pelos munícipes <sup>183</sup>.

\* \* \*

A generalidade das queixas formuladas ao Provedor de Justiça no domínio da **Área 4** não decorre directamente de uma especial relação entre estas e a organização administrativa. Muito embora as questões em matéria de organização administrativa tenham uma incidência indirecta nas questões laborais, podendo traduzir-se, nomeadamente e por efeito de reestruturação de serviços, na violação do princípio de ocupação efectiva, o que se tem verificado é que, por efeito do regime de instalação de alguns serviços, geraram-se situações indesejáveis no que concerne à actividade profissional dos seus funcionários e agentes, particularmente nos casos em que os efeitos daquele regime perduram inexplicavelmente no tempo, sem que a Administração tenha procedido à publicação dos respectivos quadros de pessoal <sup>184</sup>.

Nestes termos, importa referir, de entre o conjunto das matérias com maior incidência nesta Área (relação de emprego público, com **81,16%** do total das reclamações), as questões relativas a **concursos (14,29%)**, eviden-

---

<sup>183</sup> Problema relatado no processo R-626/05 e objecto de um reparo dirigido ao Conselho de Administração da GEBALIS, *in* Relatório 2005, no capítulo “censuras, reparos e sugestões à Administração Pública”.

<sup>184</sup> Permanece inexplicavelmente por resolver a questão do pessoal não docente dos institutos politécnicos.

ciando uma actuação dos respectivos júris nem sempre conformes com os princípios constitucionais por que a Administração Pública deve pautar a actuação, as relativas a **remunerações (6,23%)** bem como as situações geradoras de pedidos de **reclassificação** e **reconversão profissionais (4,26%)**

## A — Concursos

Em matéria de concursos, e para além da especificidade da carreira docente dos ensinos básico e secundário, importa referir, em primeiro lugar, que as questões suscitadas se prendem com a violação dos **princípios da proporcionalidade** e, por essa via, da **igualdade** de oportunidades no acesso a emprego público. Em alguns casos <sup>185</sup> constatou-se a efectivação de **mecanismos concursais** (concursos internos gerais de ingresso) no âmbito do Ministério da Saúde, no sentido de procurar colocar em centros de saúde, pessoal de enfermagem que já havia aí exercido funções, por via da admissão ao concurso de pessoal detentor de categoria que dificilmente se pode considerar como de ingresso na carreira (enfermeiro graduado). Embora não estivesse em causa a relevância dada à experiência profissional, o que importava averiguar era se a mesma respeitava ou não o princípio da proporcionalidade e por essa via o princípio da igualdade. Concluiu-se, assim, que a excessiva relevância dada à experiência profissional em centros de saúde violava o princípio da proporcionalidade e por essa via o da igualdade de condições para acesso a emprego público.

Noutras situações <sup>186</sup>, chamou-se a atenção da entidade visada para a **falta de fundamentação da decisão** do júri no âmbito do processo de “escolha do candidato que melhor corresponda ao perfil fixado”, em clara violação do princípio de audiência prévia e por se entender que a natureza discricionária inerente à selecção não implicaria uma decisão juridicamente livre, mas antes sujeita ao princípio da legalidade, e balizada pelos critérios constantes do art. 21.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro.

---

<sup>185</sup> Cfr. Processos R-3503/04 e R-3964/04, inseridos na parte relativa a censuras e reparos à Administração, Relatório 2005.

<sup>186</sup> Cfr. Relatório 2005, processos R-751/05 e R-1133/05, “censuras, reparos e sugestões à Administração pública”.



Em processo em que foi visada a **Câmara Municipal de Penafiel** <sup>187</sup>, formulou-se reparo à autarquia pelo facto de, em sede de concurso externo de ingresso, se terem violado os princípios da proporcionalidade, igualdade, imparcialidade e fundamentação, tendo o respectivo júri valorado determinados factores específicos de ponderação sem prévia determinação de critérios a utilizar para aferir a relevância de cada um deles e a “identidade de funções” às do lugar a prover, desprezando assim a experiência profissional e “outras capacitações adequadas”, o que conduziu a que o percurso profissional dos candidatos fosse circunscrito à experiência na Câmara Municipal.

Além dos processos atrás citados, onde se verificou a violação de princípios gerais aos quais a Administração se encontra constitucionalmente vinculada, importará referir ainda os casos em que esta, em sede de concurso, **excluiu da admissão** ao mesmo um cidadão estrangeiro por se não comprovar que fosse detentor de habilitação mínima exigida para o provimento do cargo em apreço — escolaridade obrigatória <sup>188</sup> —, muito embora aquele fosse detentor de título académico de nível superior, devidamente reconhecido por instituição nacional credenciada para o efeito. Não ponderou a entidade visada que um documento com estas características comprova inequivocamente que foram reconhecidos estudos de nível superior cuja validade também é consagrada no sistema educativo português. A Lei de Bases do Sistema Educativo, ao estabelecer um percurso sequencial de natureza obrigatória (só podendo ter acesso ao ensino secundário os detentores do 3.º ciclo do ensino básico e ao superior os detentores de um diploma de nível secundário), permite concluir que o reconhecimento da habilitação do reclamante inclui o percurso escolar descrito, pelo que, ao proceder à sua exclusão, limitou a Administração injustificadamente o direito de acesso a cargo público constitucionalmente garantido.

Muito embora o Tribunal Constitucional tenha declarado, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade da norma constante da alínea *d*) do n.º 1 do art. **82.º do Estatuto da Aposentação** relativo à extinção da situação de aposentação por perda da nacionalidade portuguesa (Acórdão

---

<sup>187</sup> Cfr. Relatório 2005, processos R-751/05 e R-1133/05, “censuras, reparos e sugestões à Administração Pública”.

<sup>188</sup> Cfr. Relatório 2005, “censuras, reparos e sugestões à Administração Pública”, processo R-866/05.

n.º 72/02), bem como a inconstitucionalidade da norma contida na alínea *a*) do n.º 1 do art. 22.º do Estatuto da Carreira Docente que incluía entre os requisitos de admissão a concurso a nacionalidade portuguesa, no âmbito de processo resultante de queixa dirigida ao Provedor de Justiça <sup>189</sup> chamou-se a atenção da Câmara Municipal do Cartaxo para o facto de esta ter procedido à abertura de procedimento concursal para contratação a termo em que um dos requisitos de admissão versava sobre o elemento em apreço.

Neste contexto, não pode ainda deixar de se fazer referência a processo relativo a concurso aberto pela Câmara Municipal de Pinhel <sup>190</sup>, onde se chamou a atenção do presidente da edilidade em virtude de se haver detectado a **violação do direito fundamental de acesso à função pública**, no âmbito de concurso aí promovido. Em resposta a este órgão do Estado, a entidade visada declarou a nulidade do mesmo.

## B — Remunerações

Encontra-se em instrução desde o ano 2000 queixa <sup>191</sup> apresentada por uma associação sindical da classe médica contra o Ministro da Saúde relativa à **deficiente transposição da Directiva n.º 93/104/CE**, e à inexistência de salvaguarda da situação dos médicos abrangidos pelo direito público <sup>192</sup>. Com efeito, e face ao disposto no Decreto-Lei n.º 73/90, 6 de Março, só a realização de mais de doze horas de trabalho extraordinário por semana

---

<sup>189</sup> Cfr. Relatório 2005, “censuras, reparos e sugestões à Administração Pública”, processo R-2430/05.

<sup>190</sup> Cfr. Relatório 2005, processo R-4714/05, “censuras, reparos e sugestões à Administração Pública”. Este processo será arquivado apenas no decurso do ano de 2006.

<sup>191</sup> Cfr. Relatório 2005, processo R-4584/00, no capítulo “censuras, reparos e sugestões à Administração Pública”.

<sup>192</sup> A Directiva citada, ao impor uma duração máxima de trabalho de 48 horas em média por semana incluindo as horas extraordinárias, foi transposta para o direito interno e aplicável apenas às relações privadas de trabalho, atendendo a que no âmbito da Administração Pública já existiam os mecanismos legais destinados a operar a aplicação imediata da Directiva. No entanto, não curou a Administração da Saúde de estabelecer os mecanismos internos destinados à classe médica, através de circular orientadora nesse sentido.

dependerá do acordo dos médicos de clínica geral ou da carreira hospitalar resultando, assim, a possibilidade de realização de um horário semanal de 54 horas <sup>193</sup>.

Desde que a queixa deu entrada na Provedoria de Justiça, até ao momento, verificou-se a alteração do quadro normativo interno <sup>194</sup> e comunitário <sup>195</sup>. Não obstante as alterações mencionadas e o facto de o Ministério da Saúde ter detectado, desde 2002, a existência de situações hipoteticamente violadoras da Directiva, nada foi ainda diligenciado no sentido de resolver a situação aqui descrita.

Prosseguindo com a instrução do processo, o Provedor de Justiça chamou a atenção do Ministro da Saúde no sentido de perspectivar a alteração da posição entretanto assumida <sup>196</sup>, uma vez que se não poderia continuar a admitir a violação reiterada do diploma comunitário em causa.

A atribuição de **suplementos**, particularmente por **ónus de função inspectiva**, tem dado origem a queixas ao Provedor de Justiça, nomeadamente no que concerne à não atribuição deste suplemento a quem, sendo inspector, não se encontra, de facto, no desempenho de funções próprias da actividade <sup>197</sup>, bem como as decorrentes de funções de acompanhamento de

---

<sup>193</sup> Tendo em conta o horário de trabalho de médicos em regime de exclusividade de 42 horas e a imposição legal de 12 horas de trabalho extraordinário.

<sup>194</sup> A nível interno foi publicada a Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto, que aprovou o Código do Trabalho.

<sup>195</sup> Actualmente encontra-se em sede de discussão a alteração a esta última Directiva.

<sup>196</sup> A posição que os vários Ministros da Saúde vinham sustentando decorria essencialmente do facto de as alterações entretanto verificadas ao nível da organização hospitalar — transformação dos hospitais em sociedades anónimas com contratação dos médicos através de contrato individual de trabalho — bem como da circunstância de se prever para breve a alteração da directiva em causa, particularmente no que respeita ao período e forma de compensação do trabalho efectuado para além das 48 horas semanais, desaconselharem, na sua perspectiva, a adopção de qualquer medida a nível interno.

<sup>197</sup> Cfr. Relatório 2005, processo R-4255/03, “censuras, reparos e sugestões à Administração Pública”. Está em causa o facto de uma reclamante se ter queixado ao Provedor de Justiça da eventual atribuição de suplemento de função inspectiva ao pessoal oriundo desta categoria profissional que se encontrava provido, a título transitório, em cargo diverso. O entendimento veiculado por este órgão de Estado no caso em apreço foi no sentido de que a reclamante não tinha direito ao suplemento por ónus da actividade inspectiva, atendendo ao facto de se não encontrar a desempenhar funções correspondentes a esta actividade.

inspectores que parece não envolverem funções inspectivas susceptíveis de implicar um ónus específico <sup>198</sup>.

Trata-se de situação gerada pela aplicação indevida do regime contido no Decreto-Lei n.º 112/2001, de 6 de Abril, ao Instituto de Segurança Social, IP, tendo em conta as alterações efectuadas em sede de lei orgânica do ISS, IP, pelo Decreto-Lei n.º 316-A/2000, de 7 de Dezembro, ao regime de pessoal <sup>199</sup>. Efectivamente, não parece curial que o legislador tivesse tornado extensivo o regime contido no Decreto-lei n.º 112/2001 <sup>200</sup>, através do Decreto Regulamentar n.º 22/2001, de 26 de Dezembro, num momento em que o regime de função pública, a funcionar no instituto em apreço, se afigurava já como meramente residual, sem a existência de uma carreira de inspecção. Por outro lado, a criação da carreira inspectiva, ainda que baseada numa actividade fiscalizadora da instituição, limitou-se ao pessoal que se encontrava no exercício de funções de fiscalização em determinados períodos constantes do regulamento atrás referido, não abrangendo aqueles que haviam já exercido as mesmas funções. Mesmo o pessoal admitido posteriormente para a fiscalização não adquiriu o estatuto e as remunerações de inspector.

Chamou-se a atenção do Governo para a necessidade de adequar os estatutos do ISS, IP, ao n.º 2 do art. 2.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro, reservando este diploma o exercício de funções de fiscalização, bem como o exercício de poderes de autoridade à administração directa do Estado. Mesmo que assim não fosse, a Provedoria de Justiça considerou que o Decreto Regulamentar n.º 22/2001 procedeu à criação indevida de carreiras de inspecção

---

<sup>198</sup> Cfr. Relatório 2005, processo R-5112/04, “censuras, reparos e sugestões à Administração Pública”. O presente processo versa sobre a situação decorrente dos serviços de fiscalização do Instituto de Segurança Social e do pessoal vinculado à função pública que no mesmo exerce funções de forma idêntica às do pessoal de inspecção.

<sup>199</sup> O Decreto-Lei n.º 316-A/2000, de 7 de Dezembro, estabeleceu como regime regra das relações laborais o contrato individual de trabalho, mantendo-se o regime de função pública para o pessoal pertencente a este e que não pretendesse transitar para o contrato de trabalho. Para além destes dois regimes subsiste, no âmbito do ISS, IP, pessoal ainda abrangido pelo regime da Portaria n.º 193/99, de 23 de Março, relativo aos trabalhadores oriundos das antigas caixas de previdência.

<sup>200</sup> O Decreto-Lei n.º 112/2001, de 6 de Abril, ao estabelecer o regime jurídico de enquadramento das carreiras de inspecção na Administração Pública e a atribuição de um suplemento de 22,5%, tendo em conta o ónus da função inspectiva, tornou a sua aplicação dependente da existência de carreiras de inspecção nos serviços e organismos aos quais mesmo fosse extensivo.

que extravasavam o objectivo do ISS, IP, originando situações de desajustamento funcional, instabilidade organizativa e desequilíbrios estruturais face à própria Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho.

Em processo em que foi visado o **Estado-Maior da Armada** <sup>201</sup>, os reclamantes solicitavam a intervenção do Provedor de Justiça no sentido de virem a ser abonados pela entidade visada de uma remuneração suplementar criada por despacho conjunto do CEMGFA/MFA — 220/81, de 2 de Setembro de 1981, uma vez que, numa situação semelhante à sua, o Tribunal Central Administrativo havia já considerado que era devido o pagamento correspondente à diferença entre as remunerações efectivamente percebidas entre 1989 e 1996 e aquelas que o deveriam ter sido, de acordo com o valor actualizado da remuneração suplementar.

Entendeu a Provedoria de Justiça não apoiar a posição do reclamante, tendo em conta a fundamentação subjacente ao indeferimento proferido pela entidade competente, frisando-se, no entanto, que a remuneração a que aquele se referia teria sido erradamente qualificada, pela Administração Militar, como suplemento em 1989/90, aquando da transição para o novo regime retributivo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, e legislação complementar. Efectivamente, deveria a mesma ter sido considerada, não como suplemento, mas integrada na nova remuneração indiciária, sendo o somatório destas duas partes qualificado como remuneração base dos funcionários, acrescida do diferencial de integração de valor correspondente à disparidade entre a remuneração indiciária e o montante global auferido.

Efectivamente, aquando da transição do pessoal para as novas remunerações estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 99/95, de 19 de Maio, havia-se já procedido a uma qualificação da remuneração em causa como integrativa do conceito e não já como suplemento.

## C — Reclassificação e reconversão profissionais

A introdução do regime de reclassificação e reconversão profissionais visou flexibilizar o rígido sistema de carreiras instituído pelo Decreto-Lei

---

<sup>201</sup> Cfr. Relatório 2005, processo R-578/04, “processos anotados”.

n.º 191-C/79, de 25 de Junho, em que o factor **habilitação académica** desempenhava um papel essencial no ordenamento das carreiras, sendo a este estranho, como princípio, qualquer forma de ascensão profissional que não tenha como base uma habilitação académica específica. Nesta medida, o legislador passou a contemplar no Decreto-Lei n.º 41/84, de 13 de Fevereiro, uma forma de reclassificação e reconversão profissional<sup>202</sup>. Contudo, o sistema existente não se afigurava susceptível de operar (ainda que de natureza excepcional) as mudanças consideradas necessárias, atendendo ao excessivo rigor formal de que padecia. Estabeleceu-se, assim, um mecanismo de reclassificação e reconversão profissional que permitisse responder às necessidades de gestão dos recursos humanos de uma forma expedita. Neste sentido foi publicado o Decreto-Lei n.º 497/99, de 19 de Novembro.

O regime contido no diploma atrás mencionado, ainda que de forte pendor discricionário por parte da Administração, para além de conter soluções que não indiciam, necessariamente, situações de desajustamento funcional ínsito ao princípio da reclassificação profissional — a possibilidade de reclassificação profissional pelo simples facto de se terem adquirido habilitações de nível superior —, apresenta outros elementos susceptíveis de permitir práticas de favor indesejáveis a uma correcta gestão de recursos humanos. Assim, no primeiro caso, importa referir o descrito no Relatório 2005<sup>203</sup>, em que a Administração fundamentava a reclassificação profissional de um funcionário no facto de o mesmo ter adquirido habilitações de nível superior e, quanto ao segundo caso<sup>204</sup>, a pretendida reclassificação ter sido efectuada para a carreira de informática ao abrigo de disposição transitória da lei, que já tinha caducado. Assim, e não obstante os interessados operarem, na sua qualidade de administrativos, programas informáticos estabelecidos para a

---

<sup>202</sup> A reclassificação já era então estabelecida para mudança de carreira em que se exigia a mesma habilitação académica do que a prevista para a categoria de origem do funcionário, enquanto que a reconversão profissional era estabelecida para as situações de funcionários que não fossem detentores das habilitações académicas previstas para a carreira para a qual se efectuasse a reclassificação

<sup>203</sup> Cfr. Relatório 2005, processo R-629/05, “censuras, reparos e sugestões à Administração Pública”.

<sup>204</sup> Cfr. Relatório 2005, processo R-1839/04, “censuras, reparos e sugestões à Administração Pública”.

sua actividade normal, considerou-se que as funções por estes desenvolvidas se integravam na carreira de informática, pelo se constatou terem os reclamantes sido indevidamente reclassificados para esta carreira.

O número relativamente elevado de queixas dirigidas ao Provedor de Justiça sobre as questões de reclassificação e reconversão profissional, a adopção deste mecanismo por parte dos serviços, utilizando-o, em muitos casos, em detrimento do concurso como forma normal para efeitos de provimento em cargo diverso e, enfim, a posição tomada pela DGAP quanto a esta matéria, considerando inviável o regime de reconversão profissional se o trabalhador não for detentor da escolaridade mínima estabelecida na lei para o ingresso na função pública, conduziram a Provedoria de Justiça à elaboração de estudo de fundo quanto ao regime de reclassificação e reconversão profissional <sup>205</sup>.

## D — Conteúdo funcional

Mereceu ainda intervenção do Provedor de Justiça a situação dos **fiscais de obras das autarquias locais** <sup>206</sup> em comunicação dirigida ao Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local. Efectivamente, os interessados solicitaram a intervenção do Provedor de Justiça no sentido de serem reposicionados na categoria de fiscal municipal de obras, já que os detentores desta categoria, pertencendo ao grupo de pessoal técnico profissional, exerciam as mesmas funções que os fiscais de obras <sup>207</sup>.

---

<sup>205</sup> Inseto no Relatório 2005 no capítulo “Pareceres”, processo R-2092/03. As conclusões deste estudo versaram sobre a necessidade de reformulação do sistema vigente, que teoricamente deveria permitir o suprimento da falta de habilitações literárias ou profissionais, para efeitos de reconversão, através da substituição da lógica da formação estabelecida *a priori*, pela análise da sua necessidade. Acresce, por outro lado, que só a não coincidência entre o conteúdo funcional da carreira na qual o funcionário se encontra provido e as funções efectivamente exercidas, quando prolongada no tempo (convém salientar que a reclassificação ou reconversão profissional não está sujeita a qualquer condicionalismo temporal) de forma efectiva e contínua, serão susceptíveis de gerar uma redefinição do objecto da prestação de trabalho.

<sup>206</sup> Cfr. Relatório 2005, processo R-2831/03, “censuras, reparos e sugestões à Administração Pública”.

<sup>207</sup> Os fiscais de obras pertencem ao grupo de pessoal auxiliar.

Feita a instrução do processo junto da **Secretaria de Estado da Administração Pública**, a DGAP entendeu não se justificar qualquer medida em relação à situação decorrente de categorias distintas de pessoal autárquico, com conteúdos funcionais sobrepostos<sup>208</sup>, uma vez que a categoria de fiscal municipal seria a extinguir com a transição destes fiscais para a polícia municipal. Contudo, decidiu este órgão do Estado manifestar posição diversa, já que a questão da eventual existência de duas categorias profissionais com conteúdos funcionais parcialmente sobrepostos, relevava apenas de aspectos gestionários que terão conduzido as autarquias locais a colocar os detentores de categoria de fiscal municipal e de fiscal de obras no exercício da mesma função.

Uma vez que a questão já se arrasta há mais de vinte anos, procedeu a Provedoria de Justiça à análise da evolução legislativa nesta matéria, que apontou no sentido de uma clara **diferenciação funcional** entre as duas categorias de pessoal, sugerindo-se ao Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local a **eliminação da descrição do conteúdo funcional sobreposto** em relação às duas categorias profissionais, já que convinha eliminar, dentro do possível, a causa que possibilitava as autarquias locais de recrutar “indiscriminadamente, fiscais de obras ou fiscais municipais para tarefas idênticas (sendo que, no primeiro caso, se verifica a economia de meios financeiros”, conforme o referido pela DGAP). Entendeu-se não poder a Administração fazer prevalecer as dificuldades funcionais ou constrangimentos financeiros, para vincular os funcionários em causa, de forma permanente ao exercício de funções correspondentes à sua categoria, sem a correspondente remuneração, sob pena de violação do princípio geral de proibição de enriquecimento injusto<sup>209</sup>.

\* \* \*

---

<sup>208</sup> Os conteúdos funcionais de fiscal municipal e de fiscal de obras constam dos despachos SEALOT n.º 38/88 e n.º 20/SEALOT/94 publicados, respectivamente, *in* DR, II Série, n.º 22, de 26/01/89 e DR II Série, n.º 110, de 12/05/94. Dos mesmos verifica-se que os conteúdos funcionais apenas coincidem no que concerne à fiscalização de obras.

<sup>209</sup> Sobre esta questão ainda não se verificou tomada de posição do membro do Governo.



Os processos entrados na **Área 5** encontram-se agrupados em diferentes matérias, a saber: administração da Justiça, actuação policial, trânsito, nacionalidade/vistos, registos e notariado.

## A — Administração da Justiça

As queixas relativas a demoras na tramitação de processos judiciais, ou à Administração da Justiça em geral, atingiram quase **45%** do total, acentuando o acréscimo percentual que já se verificara em 2004. Só durante os anos de 2002 e 2003 as situações relacionadas com atrasos na Conservatória dos Registos Centrais ultrapassaram o número de queixas referentes a atrasos judiciais que têm ocupado, habitualmente, o topo da lista de reclamações da área, por assuntos.

## B — Actuação policial

O número de queixas em que é posta em causa a actuação das autoridades policiais subiu em valor absoluto e relativo, mantendo-se a Polícia de Segurança Pública como a corporação mais visada. De salientar a abertura de um processo originado por diversas queixas referindo a passividade das autoridades policiais relativamente a **agressões contra homossexuais** em Viseu, arquivado depois de ter sido garantido o acompanhamento do assunto pela **Polícia de Segurança Pública** <sup>210</sup>. Não há, no entanto, qualquer registo de violência policial ao longo do ano, confirmando-se, assim, a tendência já referida no ano anterior. Para tanto, contribuiu a intervenção e o desempenho da **Inspecção-Geral da Administração Interna** que é um órgão vocacionado para apreciação das situações de denúncias de violência policial.

---

<sup>210</sup> Cfr. Relatório 2005, processo R-715/05, “processos anotados”. Sendo obrigação do Provedor de Justiça garantir aos cidadãos o exercício dos seus direitos, sem discriminação, nomeadamente por motivos de orientação sexual, foi transmitida às entidades envolvidas a importância de serem reforçados os mecanismos de vigilância nos locais referenciados.

## C — Trânsito

Diferentemente do sucedido em 2004, subiu o número de queixas englobadas nesta rubrica. Esse aumento ficou a dever-se, essencialmente, a queixas em que os cidadãos põem em causa autuações por infracção ao Código da Estrada e a dificuldades ou demoras verificadas na obtenção ou troca de cartas de condução.

Durante o ano de 2005, foram resolvidos, com reembolso das quantias pagas pelos reclamantes, quatro casos relacionados com **deficiências de sinalização**<sup>211</sup> o que, como já se assinalou no Relatório 2004, significou um alargamento, bem sucedido, das matérias habitualmente tratadas neste domínio.

Com interesse mais geral, foi também resolvida satisfatoriamente a pretensão manifestada por um cidadão no sentido de ser aditada uma informação, sobre o **prazo para requerer o registo da propriedade automóvel**, na respectiva guia de encaminhamento<sup>212</sup>.

## D — Nacionalidade/vistos

As queixas relacionadas com atrasos na concessão da nacionalidade portuguesa ou de vistos tornaram a baixar em valor absoluto e relativo, situando-se em **20%** do total da Área.

É possível detectar uma variação cíclica na apresentação deste tipo de queixas, designadamente no que respeita a pedidos de concessão de nacionalidade por reclamantes originários do antigo Estado da Índia, pelo que não é de excluir que, no próximo ano, a situação se altere em sentido contrário.

## E — Registos e notariado

Apesar do ligeiro aumento verificado, uma vez mais, em 2005, os casos aqui englobados continuam a representar uma pequena parte das queixas da Área, não atingindo sequer os 5%.

---

<sup>211</sup> Cfr., por todos, o processo R-2322/03, no capítulo “processos anotados”, Relatório 2005.

<sup>212</sup> Relatório 2005, processo R-389/05, “processo anotados”.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 178-A/2005, de 20 de Outubro, que aprovou o **documento único automóvel**, foi consagrada, no seu art. 22.º, a possibilidade de os requerimentos para a prática de actos relativos a veículos a motor serem entregues em qualquer conservatória do registo predial que não tenha ainda competência para a prática daqueles actos, devendo o requerente indicar a conservatória onde pretende que o acto seja praticado. Ficou, assim, ultrapassada uma questão de que nos vínhamos fazendo eco nos últimos relatórios anuais.

\* \* \*

Uma análise comparativa das diversas matérias instruídas pela **Área 6**<sup>213</sup> permite concluir que a recepção das reclamações se distribui agora por seis grandes grupos, a saber: assuntos político-constitucionais; educação, cultura e ciência; assuntos penitenciários; direito dos estrangeiros e nacionalidade; saúde, comunicação social e desporto; direitos, liberdades e garantias.

## A — Assuntos político-constitucionais

Têm sido tratados nesta Área, ao longo dos anos, um conjunto de queixas que, à minguia de melhor designação, se enquadram na que aqui se toma por epígrafe. Tratando-se de situações das mais variadas, em geral relacionadas com o funcionamento ou actuação das autarquias locais, verificou-se uma grande descida no seu número durante o ano de 2005, como acima já se mencionou.

Entre outros possíveis factores, é de notar a adopção de uma perspectiva mais rigorosa do papel do Provedor de Justiça nestes casos e um centramento do mesmo no escopo que lhe destina a Constituição. Na verdade, apesar de a intenção no recebimento de queixas de entidades públicas ser a melhor, numa abrangência generosa, não raro via-se esta instituição enredada

---

<sup>213</sup> Cfr. *supra* os mapas introdutórios desta Área no capítulo “apreciação geral quantitativa”, págs. 71 e 72.

em teias geradas por conflitos que muito tinham de **político-partidário**, num **desvirtuamento** claro da sua função.

A evolução verificada em 2005, ano, aliás, rico em actos eleitorais, motivou este órgão de Estado a assumir mais claramente uma tomada de posição de princípio, tendo-se, em regra, passado a **rejeitar** a apresentação de queixas por parte de órgãos ou entidades públicos contra outros entes públicos <sup>214</sup>.

## B — Educação

As queixas respeitantes a Educação, apresentadas durante 2005, sofreram uma redução de **17%** face aos anos anteriores, muito embora qualitativamente não tenha sido percebida modificação significativa.

Naturalmente que, vicissitudes próprias de cada ano, determinam a apresentação de reclamações também elas muito específicas. Foi o caso do anunciado **encerramento** de diversas **escolas do primeiro ciclo do ensino básico**. A este propósito, contudo, com salvaguarda do apoio imprescindível aos alunos e sem prejuízo de alguma especificidade própria em que seja necessário atentar, entendeu o Provedor de Justiça não haver lugar a qualquer intervenção, tão logo decorresse a decisão de um processo fundamentado de reorganização da rede escolar.

Na verdade, sendo compreensível a emotividade que decisões deste tipo sempre geram, <sup>215</sup> há um espaço de discricionariedade na decisão administrativa que não compete a este órgão de Estado contrariar ou mesmo submeter a crítica, tão logo não haja parâmetros de legalidade violados nem se manifeste incongruência na fundamentação, ou seja considerada demasiado gravosa a situação daí decorrente.

Por se ter feito referência no Relatório de 2004 à publicação do **Despacho n.º 15820/2004 (2.ª série)**, que estabeleceu um quadro de **equiva-**

---

<sup>214</sup> Posição, aliás, subscrita por diversa doutrina constitucionalista. Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª edição, pág. 171; MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo I, pág. 218.

<sup>215</sup> Igual problema se sentindo, já no início de 2006, no que toca ao encerramento de unidades ou valências de prestação de cuidados de saúde.

**lências** no ensino não superior, importa notar o recebimento de número significativo de queixas decorrentes da errada aplicação desse Despacho, num aspecto que, na letra, não era todavia muito claro.

Faz-se aqui referência à equivalência pretendida, e em vários casos concedida, do antigo ensino complementar ao 12.º ano, isto quando aquela primeira habilitação tinha sido completada em momento posterior à criação do que é hoje o ano terminal do ensino secundário <sup>216</sup>.

A Administração Educativa deu conta dos problemas suscitados pelo Despacho de Agosto de 2004, tendo sido publicado, em 31 de Março de 2005, o **Despacho n.º 6649/2005 (2.ª série)**.

Foi explicitada na letra deste Despacho, como não podia deixar de ser, a diferenciação entre as situações daqueles que concluíram o curso complementar antes ou depois de o mesmo deixar de ser o término do ensino secundário, assim se conferindo equivalência, respectivamente, ao 11.º ou ao 12.º ano.

No quadro do **ensino superior**, persiste em aberto uma importante soma de assuntos, de que se destaca a criação de mecanismo de **apoio no desemprego a agentes administrativos**, vínculo que caracteriza largo número de docentes do ensino superior, universitário como politécnico, e o cumprimento da imposição contida em diploma já datado de 1994 que, ao aprovar o Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, remeteu para diploma específico a **criação de regras sobre a respectiva carreira docente**. Apesar das iniciativas realizadas em 2005, não se verificou evolução digna de nota. Em 2005, o Provedor de Justiça teve ocasião de tomar posição a respeito de matéria que, repercutindo-se na formação do pessoal docente, está também há anos sem evolução visível.

Refere-se também o cumprimento do disposto no **art. 35.º da Lei n.º 37/2003, de 22 de Agosto** (Lei de Financiamento do Ensino Superior) no que toca ao suporte financeiro das propinas devidas pela frequência de cursos

---

<sup>216</sup> Cfr., a título exemplificativo, os processos com as referências R-2250/05 e R-2277/05. Neste último, a Provedoria de Justiça constatou a existência de comportamento irregular por parte do estabelecimento de ensino em causa, com consequências negativas para a esfera da reclamante. O Provedor de Justiça exortou à efectivação de mecanismos compensatórios de minimização dos prejuízos sofridos pela interessada.

de mestrado e doutoramento por parte dos docentes que, nos termos das normas estatutárias respectivas, estejam obrigados à aquisição desses graus <sup>217</sup>.

Mostrando-se dispostas as instituições competentes a prescindir do pagamento das propinas no que toca aos seus próprios docentes, parece existir margem para a adopção de esquemas de partilha de formação que minimizem o gasto público adicional no financiamento das universidades.

A adopção de um esquema em rede, mais do que um feixe de relações bilaterais entre o Estado e cada instituição, seria uma via possível para superar o motivo plausível de omissão que persiste já antes da entrada em vigor da actual lei, que como acima se referiu é de 2003.

### C — Assuntos penitenciários

Repetindo uma variabilidade já conhecida, o número de queixas respeitante ao sistema prisional desceu face a 2004, <sup>218</sup> num movimento que se começou a notar ainda na segunda metade deste ano e que parece não ter abrandado durante 2005.

Em termos qualitativos nenhuma mudança significativa há a registar, excepto quanto à maior presença, pelo menos assim sentida, da **violência intragrupal**.<sup>219</sup> Assim, associada a represálias por suposta ou real colaboração com as autoridades ou, mais frequentemente, por dívidas contraídas na aquisição de estupefacientes, a violência exercida por reclusos sobre outros reclusos, executada ou ameaçada, é cada vez mais declarada como motivo para fundamentar uma almejada transferência para outro estabelecimento prisional, sem a qual resta a sujeição voluntária ao regime mais restritivo das secções de segurança.

A reiteração dos comportamentos descritos leva a que, por vezes, se mostre assumidamente difícil a tarefa de garantia da integridade física do inte-

---

<sup>217</sup> Cfr. os processos com as referências R-2225/04 e R-3768/03, *in* Relatório 2005, no capítulo “censuras, reparos e sugestões à Administração Pública” tendo o Provedor de Justiça dirigido algumas considerações ao membro do Governo competente, bem como ao Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas e a diversas Universidades directamente visadas nas queixas.

<sup>218</sup> Sintomático dessa variabilidade é a descida ocorrida em 2003 e corrigida em 2004.

<sup>219</sup> Persistindo, assim, a tendência já apontada no Relatório de 2004, pág. 719.

ressado, o que terá levado a Direcção-Geral dos Serviços Prisionais, assim dando seguimento ao que havia sido recomendado pelo Provedor de Justiça no **Relatório sobre o Sistema Prisional de 2003**, a afectar uma **ala do EP de Santarém** para casos desta natureza, compatíveis com as características deste estabelecimento.

É certo que esta medida levantou protestos entre os ocupantes da outra e única ala até então em funcionamento, agentes ou ex-agentes das forças de segurança. Tendo-se assegurado que a condição *sine qua non* da recomendação em causa, qual seja a completa separação, nos termos legais, desta categoria especial de reclusos dos demais, estava respeitada, não se vislumbrou motivo senão para aplaudir o bom uso de recursos que até aí estavam subaproveitados. Após esse momento inicial e salvo um incidente isolado (num momento de contacto, aliás, anómalo para tal ocorrência, como é o caso de uma celebração religiosa), não foi recebida qualquer outra queixa a este propósito.

Continua a não ser fácil a articulação entre organismos dependentes de outros ministérios com os estabelecimentos prisionais. Exemplo flagrante é dado pelo diálogo difícil que, em vários casos, tem sido detectado entre a **administração penitenciária** e os **centros de atendimento de toxicodependentes**.

Tem sido, assim, relatada alguma falta de sensibilidade para a especificidade do meio prisional e das dificuldades acrescidas que importa o acompanhamento daquelas pessoas, designadamente obrigando-se à **deslocação dos reclusos ao CAT**, acompanhados dos meios materiais e humanos, ao invés de se promover a deslocação dos técnicos ao interior do estabelecimento.<sup>220</sup>

Do mesmo modo, não é a primeira vez que se recebem apelos de reclusos que pretendem encetar **terapia específica** e que vêem a sua pretensão recusada pois o EP onde se encontram pertence à área de centro que não possui capacidade para iniciar novos tratamentos, mas sim e apenas para continuar terapias já encetadas<sup>221</sup>.

---

<sup>220</sup> Cfr. Relatório Especial apresentado à Assembleia da República, *As Nossas Prisões — III*, pág. 232.

<sup>221</sup> Cfr., a título exemplificativo, a matéria instruída no processo com a referência R-3422/04.

Tal como no meio livre, seria importante que a panóplia de ferramentas colocadas à disposição dos reclusos para recuperação da toxicodependência fosse a mesma em todo o sistema prisional, não sendo assim prejudicados os reclusos que ficam afectos a este ou aquele estabelecimento.

## D — Direito dos estrangeiros e nacionalidade

Como referido, persiste o grande aumento de queixas apresentadas por cidadãos estrangeiros, quer em matéria da sua situação em Portugal, quer quanto a questões de **nacionalidade**, maioritariamente pretendendo a sua **aquisição por naturalização** <sup>222</sup>.

O Gráfico D <sup>223</sup> demonstra bem, aliás, o aumento registado desde 2001, sendo certo que, tendo-se tomado como parâmetro a entidade visada, não são aqui incluídas as queixas respeitantes a matérias em tratamento pela Conservatória dos Registos Centrais ou pelos consulados portugueses.

Face a 2001, aumentaram quase vinte vezes as queixas recebidas. Se a complexidade do sistema actual, já denunciada em 2004, <sup>224</sup> para tanto pode contribuir, é da mais elementar justiça notar que este aumento de queixas não pode ser lido como correlativo um suposto declínio do desempenho do SEF, antes pelo contrário.

Tendo-se sentido melhorias nesse desempenho, é todavia cada vez **maior o grau de exigência formulado pelos reclamantes**, aliás de modo inteiramente legítimo. Se as queixas recebidas em anos anteriores diziam respeito a atrasos de anos, não é raro agora serem recebidas reclamações em **atrasos de alguns meses**, nalguns casos mesmo antes de decorrido o prazo para decisão.

É de registar positivamente, também, a **melhoria** dos canais de comunicação entre o **SEF** e os seus **utentes**, designadamente pela utilização da marcação telefónica dos atendimentos.

---

<sup>222</sup> Cfr., exemplificadamente, o processo com a referência R-1456/05, *in* Relatório 2005, no capítulo “processos anotados”.

<sup>223</sup> Cfr. *supra*, a apreciação geral quantitativa da Área 6, pág. 72.

<sup>224</sup> Cfr. Relatório de 2004, pág. 721.



O efeito da **distribuição de folhetos de divulgação do Provedor de Justiça**, conjugado com a informação prestada, certamente, pelos estrangeiros que a esta instituição recorreram aos seus compatriotas, leva a crer que está nestes últimos anos bastante mais conhecida a figura do Provedor de Justiça pelos **imigrantes**, assim mais bem se assumindo como garantia dos direitos de todos quantos têm conexão com Portugal.<sup>225</sup>

## E — Saúde

Como já se indicou, 2005 marcou a passagem da responsabilidade sobre os processos incidentes sobre a Saúde para esta Área da Assessoria, o que, no momento inicial, representou um acréscimo de 30% do número de processos então pendentes. Comparando os dados respeitantes aos processos entrados nesta matéria em 2004 e 2005, verifica-se uma identidade perfeita, representando **1/7** do volume total de processos distribuídos no ano a que se reporta a presente síntese, nesta Área.

As reclamações mais frequentes seguem, inclusivamente pela mesma ordem, o esquema categorial já elencado no **Relatório de 2004**,<sup>226</sup> apenas se notando que as queixas aí mencionadas na alínea e), ou seja, as respeitantes a atraso na prestação de resposta a reclamações nos estabelecimentos ou a participações a órgãos com competência disciplinar, são geralmente concomitantes às queixas que se reportam a mau atendimento.

Nos casos relativos a alegado **mau atendimento clínico** e dada a especificidade técnica elevada de boa parte das matérias envolvidas, quando não incidam sobre aspectos estritos do foro legal ou administrativo, prefere-se sempre encaminhar primeiramente o reclamante, consoante o caso, para a **Inspeção-Geral de Saúde** e para as **ordens profissionais** em causa.

Continua a ser preocupante a frequência com que se depara com atrasos notáveis na resposta a prestar ao cidadão, em especial por parte dos **órgãos disciplinares da Ordem dos Médicos**. Se a escassez de meios e a natureza do desempenho de funções por julgadores e peritos pode justificar

---

<sup>225</sup> Cfr. Relatório de 2004, pág. XIII.

<sup>226</sup> Cfr. pág. 426.

esta situação, necessário será, todavia, ponderar alternativas que eliminem ou superem tais constrangimentos <sup>227</sup>.

Não é possível citar um estabelecimento de saúde que se tenha destacado negativamente. Quer nos centros de saúde, quer nos hospitais, as queixas são praticamente unitárias ao longo do ano, apenas alcançando valores duplos ou triplos, naturalmente, nos hospitais de maior dimensão, como é o caso dos Hospitais de São José, São João e da Universidade de Coimbra, o que não tem qualquer significado.

No ano de 2005, em resposta a uma queixa genérica sobre as condições da **Maternidade Alfredo da Costa** <sup>228</sup>, foi visitada esta emblemática unidade de saúde materno-infantil, na mesma se tomando contacto com as perspectivas próximas de evolução e das dificuldades sentidas, o que motivou ulterior contacto com as estruturas governamentais competentes.

Referem-se aqui, a propósito de insuficiências detectadas no sistema de saúde, duas situações. A primeira diz respeito ao acompanhamento das condições de funcionamento de **unidades privadas de hemodiálise, no litoral norte** <sup>229</sup>. Apesar de se terem detectado situações de ausência de licenciamento, a aplicação da sanção legalmente estipulada — o encerramento —, contraria a continuidade (e mesmo a possibilidade) de tal tratamento, imprescindível à vida, aos respectivos utentes. Ciente embora das dificuldades de actuação alternativa, não creio que seja credibilizante da acção do Estado a adopção de um esquema regulador e sancionatório que desde logo vê tolhida a sua eficácia pelo desfasamento completo com as possibilidades reais da sua efectivação.

Uma outra situação respeita a um caso concreto, em que, para tratamento de urgência oftalmológica, certo utente se viu remetido de unidade de saúde para unidade de saúde, sem que, em **tempo útil** fosse empreendido o **tratamento adequado** <sup>230</sup>. Mais do que a bondade da actuação de cada esta-

---

<sup>227</sup> Também no âmbito disciplinar, sem no entanto indícios de quaisquer atrasos na resposta aos reclamantes, cfr. a **Recomendação n.º 3/A/2005**, formulada no âmbito do processo n.º R-1239/05, *in* Relatório 2005, no capítulo “Recomendações”. Aplicada a sanção disciplinar no caso concreto, foi interposto recurso desta decisão para o Conselho Nacional de Disciplina da Ordem dos Médicos.

<sup>228</sup> Cfr. a instrução levada a cabo pela Provedoria de Justiça no processo R-2320/04.

<sup>229</sup> V. o processo com a referência R-3115/03.

<sup>230</sup> Cfr. a matéria instruída no processo R-4618/05.

belecimento de per si, foi patente o **abandono do utente**, a braços com problema de saúde grave e incapacitante, no seio do sistema, sem que nenhuma entidade assumisse qualquer papel de coordenação e recolha de informação que permitisse otimizar o atendimento. Por esse facto, expondo como exemplo este caso concreto, foi sugerido ao **Ministro da Saúde** que o problema fosse analisado, adoptando-se regras simples que facilitariam o **contacto entre o utente e o gigantismo do sistema**, designadamente podendo assumir tal papel de coordenação a primeira unidade hospitalar que atendesse a situação. Não foi ainda recebida resposta conclusiva a este propósito, encontrando-se a questão ainda em estudo.

Na sequência de queixas apresentadas por utentes do **Serviço Nacional de Saúde** a quem tinham indevidamente cobradas despesas com cuidados de saúde prestados, o Provedor de Justiça interveio no sentido de ser efectivada maior precisão e uniformização <sup>231</sup> do conceito de “**terceiros responsáveis**”, contido na Base XXXIII da Lei de Bases da Saúde, aprovada pela Lei n.º 48/90, de 24 de Agosto <sup>232</sup>.

Assim, a “gratuidade tendencial” dos cuidados prestados no âmbito do SNS, constitucionalmente estabelecida, só pode ser afastada “quando exista um **subsistema de saúde** ou **entidade terceira** (seguradoras, empregador ou autor de um facto criminalmente punível) responsável”.

As situações mais flagrantes respeitavam a casos de **não identificação prévia** do subsistema de saúde do beneficiário, de acidentes de viação ou outros, sempre que não existia um terceiro responsável, legal ou contratualmente, quando existia um terceiro apenas parcialmente responsável e, ainda, nas situações de responsabilidade própria do assistido.

Na sequência de diligências efectuadas junto da Direcção-Geral de Saúde e das cinco administrações regionais de saúde, confirmadas as divergências de orientação aplicada, o **Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde** emitiu **parecer** genericamente **concordante** com o entendimento formulado por este órgão de Estado. Devidamente homologado este

---

<sup>231</sup> Existia, na verdade, disparidade de procedimentos pelos vários estabelecimentos inseridos no SNS.

<sup>232</sup> Cfr. o processo com a referência P-15/02, *in* Relatório 2005, no capítulo “processos anotados”.

parecer, foi sugerido que ao mesmo fosse dado a mais ampla divulgação, o que foi acatado.

As modificações legislativas ocorridas em 2005, no que toca aos **benefícios** concedidos em matéria de **assistência médica no sector público**, com revisão do quadro legal objectivo e subjectivo de vários subsistemas, conduziram, naturalmente, à apresentação de várias queixas, em geral incidentes sobre situações de exclusão da inscrição nos mesmos.

Mesmo assim, a ADSE<sup>233</sup> assume, por si só, um número significativo de reclamações, notando-se um peso importante de queixas respeitantes ao circuito de comunicação entre este serviço e os seus beneficiários. Sendo de louvar, neste caso, a utilização de novas tecnologias, e sendo bastante rica a informação prestada na e através da internet, a faixa etária mais avançada terá porventura maior dificuldade em usar este meio, em cenário agravado pela aposentação e conseqüente desligamento do serviço de origem.

Foi também notada, todavia, alguma deficiência ou insuficiência no teor das comunicações prestadas, designadamente quando se procede à devolução de documentos, por incorrecções formais. É importante que seja bem explicitado ao utente o alcance dessas incorrecções formais e, especialmente, o modo de as superar, o que se tem feito notar à entidade pública em causa.

Ainda no quadro da ADSE, relevou a questão da emissão e envio de **cartões de beneficiário a utentes já falecidos**.<sup>234</sup> Para além da correcta inserção nos ficheiros informáticos da informação prestada pelos familiares, foi considerada adequada a solução atribuída pelo Decreto-Lei n.º 234/2005, de 30 de Dezembro, à minimização do fenómeno, dando nova redacção ao art. 14.º, n.º 3, alínea b), do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de Fevereiro, e estabelecendo a obrigação de prestação de informação por parte da entidade pagadora de pensão no caso de óbito de beneficiários aposentados, em paralelo com o que já anteriormente existia quanto a beneficiários no activo.

Convém notar que, para além de outros mecanismos de controlo existentes, nos termos do art. 82.º, n.º 4, do Estatuto da Aposentação, existe já há

---

<sup>233</sup> Cfr. Relatório 2005, processo R-922/05, no capítulo “processos anotados”.

<sup>234</sup> Cfr. Relatório de 2004, pág. 434. Neste âmbito, o Provedor de Justiça determinou a abertura de um processo (P-07/04) para auscultação do Director-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública (ADSE).

muito um dever para os serviços do registo civil de **comunicação à Caixa Geral de Aposentações do óbito** de quem conste ser aposentado. Articulando-se a CGA com a ADSE, nos termos explicitados pela nova norma legal acima indicada, é de esperar, pelo menos, a diminuição de eventos que possam chocar a sensibilidade dos familiares do utente falecido.

A propósito da actualização das **tabelas de participação** do Serviço Nacional de Saúde em **tratamentos médicos** e nas chamadas **ajudas técnicas** (próteses, ortóteses e meios de compensação, v. g.), <sup>235</sup> estando constituído, desde 2003, um grupo de trabalho no seio do Ministério da Saúde para elaboração de uma proposta, foi recebida, ainda no primeiro trimestre de 2005, informação de continuarem os respectivos trabalhos. Trata-se de matéria bastante relevante no quadro da boa aplicação de dinheiros públicos, já que, pela desactualização substantiva das referidas tabelas e dos montantes previstos, <sup>236</sup> não se alcança qualquer fim útil na situação actual. Ainda que o esforço financeiro, no seu conjunto, não fosse aumentado, é possível encontrar, decerto, zonas de maior interesse no seio das tabelas em causa, para aí concentrar a participação pública.

Continua o acompanhamento mencionado no Relatório anterior, <sup>237</sup> da articulação entre **unidades de saúde da região oeste**, tendo-se recentemente obtido notícia de estar em elaboração a rede de referênciação em urologia.

Note-se ainda informação prestada pelo Governo, através do Ministério da Economia, no sentido de ser apresentado até ao final de 2006, projecto legislativo, que efective, em colaboração com o Ministério da Saúde, o **regime jurídico** regulamentador da aplicação dos chamados *piercings* <sup>238</sup>.

Por último, refere-se queixa recebida em que se indicava ser prática de certa corporação de bombeiros voluntários a prestação de serviço de transporte de doentes e de socorro a acidentes sem cumprimento das regras estabelecidas regulamentarmente em termos de **tripulação mínima das**

---

<sup>235</sup> Cfr. Relatório de 2004, pág. 433, onde é relatada a abertura de um processo (P-06/04) por iniciativa do Provedor de Justiça.

<sup>236</sup> Muitas vezes, a participação não excede o valor de €1.

<sup>237</sup> Cfr. pág. 435. A instrução desenvolvida neste domínio efectiva-se ao abrigo do processo P-14/04, desencadeado por iniciativa do Provedor de Justiça.

<sup>238</sup> Cfr. o processo com a referência R-8/05.

**ambulâncias** <sup>239</sup>. Ouvida a instância distrital de coordenação das operações de socorro bem como, através desta, a própria corporação, foi reconhecida, parcialmente, a verdade de tais alegações, justificando-as com a escassez de pessoal.

Tratando-se de zona do interior do país, sem prestadores alternativos do serviço de socorro e de transporte de doentes, não é fácil censurar a manifesta desobediência a padrões regulamentarmente estabelecidos em obediência a exigências de qualidade mínima. É, todavia, aspecto a merecer reflexão, já que, sendo insubstituível o papel desempenhado pelo voluntariado, o Estado e as autarquias devem atentar na maior ou menor necessidade de, supletiva ou complementarmente, suprirem as deficiências daquele.

## F — Direitos, liberdades e garantias

Como acima enunciado, a segunda maior subida em termos absolutos, <sup>240</sup> face a 2004, ocorreu no grupo de queixas catalogadas como dizendo respeito a direitos, liberdades e garantias, categoria esta que, como já oportunamente explicado, assume uma natureza residual face ao objecto das restantes Áreas da Assessoria.

Boa parte deste aumento pode ser imputado à entrada em vigor do novo regime de acesso ao Direito, estabelecido pela **Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho**, e regulamentado pela Portaria n.º 1085-A/2004, de 31 de Agosto.

Sem prejuízo da liberdade de escolha pelo legislador do modelo adoptado para aferição da capacidade económica dos impetrantes do apoio judiciário, foram detectadas várias situações flagrantemente anómalas, expostas em **Recomendação** formulada pelo Provedor de Justiça e dirigida ao **Ministro da Justiça** <sup>241</sup>, tendo sido respondido, que a proposta aí consignada será

---

<sup>239</sup> Cfr. o processo com a referência R-537/05.

<sup>240</sup> Com mais 31 unidades, sendo a terceira maior subida em termos relativos, quase duplicando o valor registado em 2004.

<sup>241</sup> Cfr. Relatório 2005, a Recomendação n.º 2/B/2005, formulada no âmbito do processo n.º R-2286/04, no capítulo “Recomendações”. Face às explicações fornecidas pelo Governo, a Recomendação em causa foi considerada acatada, continuando a Provedoria de Justiça a acompanhar a situação em apreço.

devidamente tomada em consideração na revisão do regime legal que se anuncia para breve.

Regista-se com especial agrado a **resolução** dada pela **Assembleia da República**, através da **Lei n.º 59/2005, de 29 de Dezembro**, à questão que, a propósito do âmbito de aplicação da Lei n.º 5/2001, de 2 de Maio, <sup>242</sup> foi oportunamente colocada pelo Provedor de Justiça, através da Recomendação n.º 7/B/2003, <sup>243</sup> assim se superando uma diferenciação formalista do que substantivamente era idêntico.

No que concerne às situações, já muito referidas em anteriores Relatórios, da necessidade de suprimento da inconstitucionalidade por omissão decorrente da ausência de protecção no desemprego a funcionários e agentes administrativos, bem como da necessidade de se suprir o vazio legislativo que assegure às agentes administrativas os mesmos direitos quanto à licença de maternidade, já auferidas por funcionárias ou trabalhadoras por conta de outrem inscritas na segurança social, <sup>244</sup> foi transmitido pelo XVII Governo Constitucional que se encontraria uma solução no decorrer do ano de 2006, o que se espera, vivamente, venha a acontecer.

\* \* \*

A natureza horizontal da intervenção da **Extensão dos Açores** no que respeita às Áreas temáticas da assessoria do Provedor de Justiça implementa a necessidade de abordar a actuação daquela por referência a estas, procurando sublinhar os aspectos que melhor caracterizem as intervenções solicitadas.

---

<sup>242</sup> Lei que veio equiparar a serviço efectivo em funções docentes, para efeitos de progressão na carreira, o tempo de serviço prestado na categoria de auxiliar de educação pelos educadores de infância habilitados com os cursos de promoção a educadores de infância a que se refere o Despacho n.º 52/80, de 26 de Maio de 1980, dos Secretários de Estado da Educação e da Segurança Social, excluindo situações materialmente idênticas mas com integração em categorias diversas da de auxiliar de educação.

<sup>243</sup> Cfr. Relatório de 2003, pág. 809. A Recomendação em apreço foi formulada no âmbito do processo com a referência R-4576/00.

<sup>244</sup> Cfr. Relatório de 2004, pág. 723.

## **A — Ambiente e recursos naturais, urbanismo e habitação, ordenamento do território e obras públicas, lazeres.**

### **i) Urbanização e Edificação**

Nesta sede, um dos aspectos em que a premência da intervenção da Provedoria de Justiça é mais acentuada pelos particulares vem, a final, a desembocar em áreas de fronteira da intervenção das entidades públicas, tanto porque na raiz dos problemas relatados parecem estar **conflitos de vizinhança** (inclusive com prévia renúncia informal à aplicação das regras de direito por parte dos agora queixosos), quanto porque as questões levantadas são já estritamente de **direito civil**. Não pode, apesar disso, deixar de sublinhar-se a necessidade de accionamento por parte das autarquias locais dos mecanismos de **fiscalização** da conformidade da obra com o projecto aprovado e com as normas legais e regulamentares em vigor. Um elemento muito presente nas queixas apresentadas é o de na origem dos conflitos poder estar a relação privilegiada dos particulares reclamados com os poderes autárquicos, o que muitas vezes parece decorrer da informação deficiente veiculada pelos serviços respectivos.

### **ii) Ambiente**

Nesta área, são justamente as questões relativas ao **ruído** que suscitam mais frequentemente pedidos de intervenção da Provedoria de Justiça. A intervenção é solicitada face à inércia dos poderes públicos, designadamente autárquicos e policiais. Em regra é de concluir que tal incumprimento do dever de agir se revela, da parte das autarquias, como uma protecção de actividades económicas com eventual relevo na dinamização de actividades comerciais e turísticas locais, mas em flagrante desprezo dos direitos dos cidadãos do mesmo concelho ao sossego e à tranquilidade, podendo mesmo constatar-se comportamentos dilatatórios e sub-reptícios, bem ilustrados num dos ofícios de reparo formulados por este órgão de Estado <sup>245</sup> <sup>246</sup>.

---

<sup>245</sup> Cfr. Relatório 2005, processo R-1715/03 (Aç), “censuras reparos ou sugestões à Administração”.

<sup>246</sup> Foi ensaiada uma tentativa de mediação entre a Câmara Municipal de Angra do Heroísmo e os vizinhos do parque urbano em que decorrem as principais festas concelhias e diversos



Preocupações de índole ambiental são também aquelas que se revelaram nas queixas relativas à exposição da população aos **campos eletromagnéticos**, quer das antenas destinadas a telecomunicações <sup>247</sup>, quer por via da instalação de cabos de alta tensão <sup>248</sup> ou ao despejo de resíduos na via pública <sup>249</sup>.

### *iii) Ordenamento do território*

Saliente-se a evolução, apesar de tudo positiva, registada no que respeita à **vigência dos planos directores municipais**: apenas num dos concelhos se está ainda na fase de elaboração do documento; três aguardam ratificação, outro a publicação, estando os restantes em vigor, dos quais três já em fase de revisão. Ainda assim, foi necessário lembrar a ilegalidade da invocação de plano municipal inexistente para indeferir pretensões urbanísticas de particulares.

### *iv) Casos exemplares*

O Provedor de Justiça acompanhou com particular interesse duas situações em que a articulação das competências das Administrações Regional Autónoma e Local foi colocada em crise.

- a) Assim, conforme se encontra detalhado no Relatório 2005 <sup>250</sup>, o Provedor de Justiça determinou a abertura de processo de sua iniciativa, na sequência de notícias vindas a público sobre a gravidade

---

eventos musicais ao longo de todo o ano. Apesar do compromisso de empenhamento da autarquia na resolução do problema, que conduziu inclusive à mudança de local das festas concelhias no ano de 2005, a comunicação social deu entretanto conta do provável retorno àquele recinto, com a expectável recusa dos particulares em manter o recurso a instâncias de mediação. Ganham por isso acuidade as palavras do Provedor de Justiça transmitidas à autarquia visada quando recordava que “compete às autarquias locais colaborar com o Estado na promoção da qualidade ambiental das povoações e da vida urbana” (v. artigo 66.º da Constituição)

<sup>247</sup> Cfr. Relatório 2005, processo R-1124/04 (Aç), “processos anotados”.

<sup>248</sup> Cfr. Relatório 2005, processo R-1378/04 (Aç), “processos anotados”.

<sup>249</sup> Cfr. o processo R-5123/04 (Aç), *in* Relatório 2005, no capítulo “processos anotados”.

<sup>250</sup> Cfr. processo P-18/04 (Aç), *in* Relatório 2005, no capítulo “processos anotados”.

de uma **infestação por térmitas nos Açores**, com previsíveis implicações negativas económicas e, especificamente, de segurança das populações. Sem prejuízo das medidas legislativas e regulamentares já em vigor, a situação continua a ser acompanhada por este órgão do Estado.

- b) A necessidade de serem aferidos os perigos concretos decorrentes da existência de uma **cavidade vulcânica sob a Rua João do Rego**, troço da chamada Gruta do Carvão, em Ponta Delgada, motivou o Provedor de Justiça à abertura de um processo de sua iniciativa, com o propósito de encontrar respostas adequadas às dúvidas suscitadas sobre a necessidade e urgência de realizar obras de consolidação em estruturas instáveis já conhecidas e, sobretudo, para identificar as medidas adequadas à salvaguarda das populações afectadas.

A perspectiva de análise e actuação deste órgão do Estado foi a de que deveria estar em causa a ponderação das condições de segurança dos cidadãos potencialmente afectados — actuando, por isso, a jusante de qualquer discussão entre entidades públicas regionais e locais sobre concretas responsabilidades orçamentais.

Numa primeira fase, foi recomendado à **Câmara Municipal de Ponta Delgada** que acompanhasse de perto a situação dos espaços de habitação e de trânsito da zona em causa, com condicionamento de ambos e informação à população abrangida, recomendação que foi acatada.

Não obstante, em face das conclusões técnicas do relatório elaborado pelo LNEC, tornou-se necessário garantir o acordo sobre o **quadro competencial das Administrações Regional e Local**, de modo a dirimir divergências surgidas quanto à repartição das responsabilidades decorrentes dos estudos e trabalhos necessários à garantia da segurança das populações afectadas.

Daí que a mediação do Provedor de Justiça, afirmando o papel da autarquia na accionamento e direcção dos mecanismos de protecção civil na área do concelho de Ponta Delgada e na participação nos trabalhos necessários à garantia da segurança das populações, tenha também, em igual plano, assinalado as responsabilidades que, em obediência ao **princípio da**

**subsidiariedade**, não podem deixar de ser assacadas ao Governo Regional dos Açores <sup>251</sup>.

Em sequência, as duas entidades comunicaram já ao Provedor de Justiça a existência de um acordo para o **exercício conjunto** das competências necessárias à monitorização das condições de segurança da gruta sob a Rua João do Rego e à realização dos trabalhos de consolidação da mesma, de acordo com as recomendações constantes do relatório elaborado pelo LNEC.

## **B — Assuntos económicos e financeiros, fiscalidade, fundos europeus, responsabilidade civil, contratação pública e direitos dos consumidores.**

As reclamações com origem no processo de reconstrução das ilhas do Faial e Pico, embora mantendo um volume apreciável, sofreram uma mudança qualitativa. Se bem que pertinentes em muitos casos, passaram com maior frequência a incidir sobre aspectos não directamente ligados à **reconstrução**, abrangendo ainda situações em que de todo não era censurável a actuação da Administração face ao regime legal de apoios fixado. De salientar a boa colaboração do gabinete do Secretário Regional da tutela, sobretudo quanto comparada com a demora e fraca fundamentação da que foi prestada pela delegação de ilha do Faial.

Posto que prejudicada pelas sucessivas mudanças de titular, a intervenção junto do Ministério da tutela a propósito de uma alegada **cobrança ilegal** aos lavradores dos Açores **de imposição suplementar sobre a quantidade de leite**, por **excesso de produção**, mas em alegada desconsideração da franquia atribuída aos mesmos pelo Regulamento (CE) n.º 1453/2001 do Conselho, de 28 de Junho, e que motivou diversas queixas, foi arquivada tendo

---

<sup>251</sup> As partes aceitaram a mediação do Provedor de Justiça e concertaram posições, tendo presente a lei de bases da protecção civil, quando determina o cumprimento do objectivo de “prevenir a ocorrência de riscos colectivos resultantes de acidente grave, de catástrofe ou de calamidade” (alínea *a*) do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 113/91, de 29 de Agosto). Concertação com o inegável mérito de corresponder à vontade de exercício de competências próprias, tão justamente reclamadas pela região autónoma e pelas autarquias locais.

presente a comunicação do Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas de que “o Governo irá oportunamente ressarcir os produtores leiteiros da Região Autónoma dos Açores que tenham eventualmente pago indevidamente montantes de imposição suplementar”, assim dando provimento às queixas apresentadas.

### **C — Assuntos sociais: trabalho e formação profissional, segurança social, habitação social.**

O grosso das queixas apresentadas quanto ao funcionamento dos **serviços de segurança social** pode ser reconduzido à continuada opacidade dos serviços e à displicência com que é encarado o dever de informação dos particulares. Informação contraditória, mas sobretudo escassa, motivou as mais das vezes a necessidade de intervenção da Extensão dos Açores da Provedoria de Justiça.

### **D — Assuntos de organização administrativa e relação de emprego público; estatuto do pessoal das forças armadas e das forças de segurança.**

O cumprimento deficiente do dever de expor sucintamente os fundamentos de facto e de direito das decisões da Administração acabou por motivar muitas das reclamações apresentadas nesta Extensão, a que acresce a falta de clareza nas informações transmitidas.

Foi possível obter a **uniformização** de procedimentos das **administrações central e regional** em dois casos relevantes: o do direito a férias na semana de trabalho de quatro dias <sup>252</sup>; a relevância da detenção de mestrado e doutoramento para efeitos de progressão na carreira <sup>253</sup>.

---

<sup>252</sup> Cfr. Relatório 2005, processo R-3930/03 (Aç), “processos anotados”.

<sup>253</sup> Cfr. Relatório 2005, processo R-4451/04 (Aç), “processos anotados”.

## **E — Assuntos judiciários; defesa nacional; segurança interna e trânsito; registos e notariado.**

De anotar o número significativo de queixas relativas a demoras na tramitação de processos judiciais que têm por objecto o **Tribunal Judicial de Angra do Heroísmo**, talvez explicável por razões de contiguidade geográfica com a sede da Extensão. Já as queixas relativas ao desempenho profissional de advogados <sup>254</sup> provêm dos principais centros urbanos dos Açores.

Foram arquivadas duas queixas relativas à actuação policial, sendo certo que uma delas originou um processo de inquérito na esquadra respectiva.

## **F — Assuntos político-constitucionais; direitos, liberdades e garantias; Assuntos Penitenciários; Estrangeiros e Nacionalidade; Educação, Cultura e Ciência; Comunicação Social e Desporto.**

Posto que as questões relativas à constitucionalidade de diplomas regionais sejam, à partida, tratadas pela área respectiva, foram instruídos processos relativos a grande parte dos restantes temas em epígrafe.

As condições de **acesso aos documentos da Administração** motivam queixas recorrentes, mesmo nas situações em que não pode deixar de vigorar o princípio do arquivo aberto.

A solicitação fundamentada de um recluso realizou-se uma deslocação ao **estabelecimento prisional de Angra do Heroísmo**.

Queixas de cidadãos estrangeiros motivaram a instrução de processos relativos aos procedimentos adoptados pelo **Serviço de Estrangeiros e Fronteiras**.

Releva ainda o acompanhamento efectuado pela Provedoria de Justiça quanto à implementação do regime previsto pelo Decreto-Lei n.º 138/99, de 23 de Abril, que regula as obrigações de serviço público e as ajudas do Estado

---

<sup>254</sup> Cfr. Relatório 2005, processo R-3638/03 (Aç) “censuras, reparos e sugestões à Administração Pública”.

aplicadas e prestadas no âmbito dos serviços aéreos regulares entre o continente e a Região Autónoma dos Açores <sup>255</sup>.

Registe-se, por último, a intervenção levada a cabo pela Provedoria de Justiça no sentido de que o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior promovesse as diligências consideradas necessárias ao pagamento das despesas com assistência médica e medicamentosa, bem como de transporte, alojamento e alimentação indispensáveis à efectivação de tal assistência e à atribuição de indemnização por danos morais a uma enfermeira licenciada pela Escola Superior de Enfermagem de Ponta Delgada, à qual teria sido diagnosticada doença infecciosa em Julho de 2002, data em que se encontrava a frequentar o ano complementar do curso de enfermagem no Hospital do Divino Espírito Santo, daquela cidade <sup>256</sup>.

\* \* \*

Na **Unidade de Projecto** a intervenção que teve como pano de fundo os **direitos das crianças** centrou-se, essencialmente, na actuação das comissões de protecção de crianças e jovens (CPCJ), — **10%** do total dos processos da Unidade de Projecto — e em matérias decorrentes de acordos de regulação do poder paternal.

---

<sup>255</sup> Cfr. Relatório 2005, processo R-842/04 (Aç), “processos anotados”. O sistema em apreço consagrava a possibilidade de serem beneficiários do regime de subsídio ao preço do bilhete público, os estudantes com idade até 26 anos. Apesar disso, não eram contemplados os estudantes estrangeiros filhos de imigrantes, não detentores de nacionalidade portuguesa ou da União Europeia. O Provedor de Justiça sugeriu ao Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações a possibilidade de uma intervenção legislativa que reconhecesse aos filhos de imigrantes não nacionais da União Europeia, mas com residência permanente na Região Autónoma dos Açores ou aí residentes ao abrigo das normas de reagrupamento familiar, o direito a benefício do regime de serviço público usufruído pelos estudantes referidos na al. *b*) do n.º 1 do art. 11.º do diploma citado. O Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações informou que as orientações e princípios enunciados pelo Provedor de Justiça seriam tidos em conta no âmbito do grupo de trabalho constituído para a revisão do Decreto-Lei n.º 138/99, de 23 de Abril.

<sup>256</sup> Cfr. o processo R-2068/03, *in* Relatório 2005, no capítulo “pareceres”. A Provedoria de Justiça continua a acompanhar a situação em apreço.

Quando as entidades reclamadas foram as comissões de protecção de crianças e jovens podemos encontrar, sintomaticamente, queixas de sentido quase oposto, consoante:

- a) os reclamantes na Provedoria de Justiça tenham sido os denunciantes junto das comissões de protecção. Nestas situações, as queixas versaram a demora na averiguação dos casos, a superficialidade de algumas diligências instrutórias e, também, o incumprimento de prazos razoáveis de resposta;
- b) os queixosos eram os visados da actuação das comissões de protecção. Aqui, foi normal os queixosos insurgirem-se contra o que consideravam ser uma injustificada intromissão na esfera da sua vida privada, ou da respectiva família, ou ainda contra denúncias alegadamente caluniosas.

No universo dos assuntos relacionados com a **regulação do poder paternal** (9% do total de processos) englobaram-se tanto os casos em que os reclamantes se queixaram do incumprimento, por parte de uma entidade pública, dos termos fixados judicialmente para a guarda dos filhos como, igualmente, contra o que consideravam ser uma incorrecta interpretação dos limites de sentença judicial que atribuía a guarda dos filhos a um dos progenitores.

Cerca de 6% das reclamações recebidas na Unidade de Projecto reportaram-se a **estabelecimentos de acolhimento de crianças e jovens**. Dentro desta categoria particular, a repartição de processos revelou a prevalência das queixas sobre lares de crianças e jovens (5%) relativamente aos centros de acolhimento temporário (1%), facto que não surpreende, designadamente porque, na prática, estes últimos estabelecimentos tendem a acolher apenas crianças de tenra idade e, tendencialmente, só até perfazerem 3 anos, ao passo que os menores mais velhos são normalmente encaminhados para lares. Esta realidade perspectiva-se, num e noutro caso, independentemente da duração do acolhimento (que, de acordo com a lei, deveria ser o único motivo relevante para o acolhimento em lares ou em centros temporários). Com efeito, a situação constatada ocorre, patentemente, ao arrepio da lógica subjacente aos diplomas legais aplicáveis (cfr. o artigo 50.º da Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo, [Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro], que, ao dispor sobre

as modalidades de acolhimento, propugna a colocação em casa de acolhimento temporário ou em lar de infância e juventude em função da transitoriedade do acolhimento: ali, os acolhimentos de curta duração, *i.e.*, até seis meses; aqui, todas as colocações por prazo superior)<sup>257</sup>.

Outro relevante motivo de reclamação (4% do total de reclamações) foi a **negligência**<sup>258</sup>, entendida como omissão da prestação de cuidados aos menores por quem tem a incumbência — legal ou de facto — de os proteger (isto, desde que as queixas não tenham redundado em abandono<sup>259</sup>, em abusos sexuais<sup>260</sup>, ou em maus tratos físicos e psicológicos<sup>261</sup>, que são fundamentos de queixa autónomos). Naqueles casos, a intervenção da Provedoria de Justiça consistiu, primeiramente, na delimitação dos contornos sociais das situações; depois, na definição da intervenção entendida como necessária e concluiu-se com o encaminhamento para as entidades públicas competentes (usualmente, os serviços de acção social local da segurança social ou as comissões de protecção de crianças e jovens).

Em 3% dos casos as reclamações incidiram em processos de **adoção**, designadamente na demora, considerada excessiva ou injustificada pelos impetrantes, na realização de procedimentos intercalares (v.g., entrevistas de avaliação, elaboração de informações ou pareceres).

Para além das queixas pontualmente recebidas sobre outros aspectos (“rpto parental”, publicidade dirigida a menores, comportamento de risco, famílias de acolhimento, maus tratos físicos e psicológicos), podem ainda referir-se as reclamações sobre **telemóveis** (2%), que se referiram, em especial, à

---

<sup>257</sup> Pode concretizar-se, ainda, que, em regra, as queixas relativas à institucionalização de crianças e jovens centraram-se em considerações de cariz administrativo (*v.g.*, horários das visitas, recusa de autorização para passar o fim-de-semana em casa de familiares), e poucas vezes exprimiram discordâncias sobre aspectos materiais do funcionamento quotidiano dos lares, como a alimentação, as condições de alojamento ou a justeza das regras plasmadas nos regulamentos internos. Esta circunstância pode ter resultado, pelo menos em parte, do facto da grande maioria dos menores alojados em instituições provirem de meios sócio-económicos muito debilitados, para quem o acolhimento representará, em qualquer caso, uma melhoria das condições de vida materiais, como a alimentação e o vestuário.

<sup>258</sup> Cfr. Relatório 2005, processo F-61/03, “processos anotados”.

<sup>259</sup> Cfr. o processo F-8/04, no capítulo “processos anotados”, *in* Relatório 2005.

<sup>260</sup> Cfr. Relatório 2005, processo F-30/04, “processos anotados”.

<sup>261</sup> Relatório 2005, processo F-44/03, “processos anotados”.



inexistência de mecanismos de protecção das crianças no acto de venda dos aparelhos, ou por ocasião da subscrição de produtos associados (v.g., “chats”, toques polifónicos) <sup>262</sup>.

No âmbito dos **direitos dos cidadãos idosos**, a quase totalidade dos processos (21% de todos os instruídos em 2005) resultou de queixas sobre **lares de idosos**. Deve frisar-se que esta sub-categoria agrupou o maior número de processos na Unidade de Projecto, com cerca de 1/5 do total. Contudo, não foram unívocos os aspectos concretamente versados nas reclamações sobre os estabelecimentos de acolhimento de idosos, ainda que a maior parte delas tenha incidido na qualidade da assistência prestada, na configuração das instalações, nas fórmulas de cálculo das participações (percentagem da pensão, pagamentos relativos a 12 ou a 13/14 meses por ano) e na abrangência dos serviços incluídos no preço pago (em especial, fraldas, medicamentos).

Refira-se que, a par de considerações de carácter particular sobre cada uma das situações tratadas, a Provedoria de Justiça continuou a deparar-se, em geral, com grandes dificuldades no tratamento dos processos relativos aos lares de idosos que funcionam a coberto de acordos de cooperação celebrados com a segurança social. De facto, o Decreto-Lei n.º 133-A/97, de 30 de Maio — que disciplina o regime de licenciamento e de fiscalização dos estabelecimentos em que são exercidos serviços de apoio social do âmbito da segurança social — dispõe, na alínea a) do respectivo artigo 3.º, que o diploma não se aplica aos estabelecimentos das instituições particulares de solidariedade social (IPSS) em relação aos quais hajam sido celebrados acordos de cooperação. É que, naqueles casos, também não lhes são aplicáveis as Normas Reguladoras das Condições de Instalação e Funcionamento dos Lares de Idosos, (aprovadas ao abrigo do artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 133-A/97) em anexo ao Despacho Normativo n.º 12/98, de 25 de Fevereiro. Uma vez que, por um lado, os acordos de cooperação são muito vagos e pouco exigentes na fixação de obrigações sobre o funcionamento dos lares e, por outro lado, as mencionadas normas reguladoras são, verdadeiramente, o único documento exaustivo

---

<sup>262</sup> Recorde-se que em Outubro de 2005, o Provedor de Justiça exortou o Governo, a Autoridade Nacional de Comunicações (ICP-ANACOM) e os operadores de telecomunicações no sentido de colaborarem na promoção de medidas tendentes a uma maior informação sobre a segurança na utilização de telemóveis pelas crianças e jovens. Cfr. o teor deste documento em [http:// www.provedor-jus.pt](http://www.provedor-jus.pt).

e sistematizado sobre as regras de instalação e de funcionamento dos estabelecimentos de acolhimento de idosos, a inaplicação daqueles instrumentos normativos acaba por significar alguma desprotecção dos utentes dos lares das IPSS, e um certo vazio na vida dos lares de idosos funcionando ao abrigo de acordos de cooperação <sup>263</sup>.

A solução poderia passar, naturalmente, pela aprovação de regras de instalação e de funcionamento de **todos os lares de idosos**, independentemente da natureza jurídica das entidades que lhes estão subjacentes.

Os restantes 2% de queixas no capítulo dos direitos dos idosos referem-se à matéria da prestação de **cuidados de saúde**, designadamente a averiguação de denúncias de negligência, e o encaminhamento na doença <sup>264</sup>.

A não existência de enfermarias de retaguarda, a par da longevidade de muitos idosos que, não obstante não carecerem de particulares cuidados de saúde (designadamente daqueles prestados em hospitais e centros de saúde) também não podem viver entregues a si próprios, faz com que, cada vez mais, ocorram relatos de situações de permanência indevida de utentes nas unidades de saúde — que esperam largos meses, até anos, por uma vaga num lar, ou cujas famílias os recusam receber, sob pretextos e com desculpas diversas <sup>265</sup>.

No que se refere aos **direitos das pessoas portadoras de deficiência**, a questão da **mobilidade** foi tratada em 8% dos processos instruídos durante o ano de 2005, em particular no que se refere às barreiras arquitectónicas existentes na via pública e no acesso aos edifícios dos Estado, tendo como pano de fundo o cumprimento das disposições do Decreto-Lei n.º 123/97, de 22 de Maio.

Já em 5% das situações foi a necessidade de **apoios sociais** que motivou a apresentação de queixas, considerando-se, nesta sub-categoria, os meios indispensáveis à autonomia e à integração das pessoas com deficiência, visando compensar a deficiência, ou atenuar as suas consequências, como próteses, ortóteses e outros dispositivos de compensação. As queixas, naqueles

---

<sup>263</sup> Cfr. o processo R-5180/04, no capítulo “censuras, reparos e sugestões à Administração Pública”, *in* Relatório 2005.

<sup>264</sup> Cfr. Relatório 2005, processo F-09/05, “processos anotados”.

<sup>265</sup> Cfr. Relatório 2005, processo F-10/05, “processo anotados”.

casos, dirigiram-se quase sempre contra a demora na apreciação, e na decisão, dos pedidos.

Problemáticas associadas ao **acesso ao emprego e à adaptação das condições de trabalho** aos portadores de deficiência, por um lado, e à educação (currículos próprios e particularidades do ensino), por outro lado, constituíram o objecto de 2% dos processos. Nesta segunda sub-categoria as queixas incidiram no designado regime educativo especial (ensino-aprendizagem das pessoas com necessidades educativas especiais) na medida em que não era cumprido o n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 319/91, de 23 de Agosto, por falta de adaptação das condições de frequência escolar dos «alunos com necessidades educativas especiais que frequentam os estabelecimentos públicos de ensino dos níveis básico e secundário».

Relevaram, no **domínio da educação**, as dificuldades de compaginação dos princípios inclusivos da Lei de Bases do Sistema Educativo, por falta de concretas medidas de adaptação, as quais, nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 35/90, de 25 de Janeiro, poderiam traduzir-se em equipamentos especiais de compensação, em adaptações materiais ou curriculares, em condições especiais de matrícula, de frequência ou de avaliação, em adequação na organização de classes ou turmas; em apoio pedagógico acrescido ou, finalmente, em ensino especial.

