



**Domingos Alberto
Valente de Carvalho**

**A Comissão de Recursos do Subsídio de
Desemprego**



**Domingos Alberto
Valente de Carvalho**

**A Comissão de Recursos do Subsídio de
Desemprego**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública, realizada sob a orientação científica da Doutora Maria Luís Rocha Pinto, Professora Associada, e da Doutora Maria Cristina do Nascimento Rodrigues Madeira Almeida de Sousa Gomes, Professora Auxiliar, ambas do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro.

O júri

Presidente

Professora Doutora Patrícia Catarina de Sousa e Silva
Professora Auxiliar Convidada da Universidade de Aveiro

Professor Doutor Luís Miguel Simões Lucas Pires
Professor Auxiliar da Universidade de Aveiro

Professora Doutora Maria Luís Rocha Pinto
Professora Associada da Universidade de Aveiro

Agradecimentos

Antes de mais, quero agradecer às minhas orientadoras pela total disponibilidade, paciência e simpatia que sempre me demonstraram e dispensaram, bem como pelo apoio franco e motivador na condução deste trabalho. Para além do meu sincero e sentido agradecimento, deixo aqui expresso o meu profundo reconhecimento pelo seu empenho na orientação e para a conclusão do mesmo. Sem elas, não o teria concretizado.

Muito agradeço também, a disponibilidade e colaboração do Eng.^o João Proença, da Dra. Paula Bernardo, do Dr. Joaquim Bernardo, e dos dirigentes e trabalhadores do IEF, I.P. que comigo colaboraram, sem os quais não teria sido possível levar a cabo este estudo.

Um especial agradecimento à Dra. Ana Margarida Silva, pelo relevante apoio e contributo, bem como aos elementos de ligação dos países membros da Rede Eures que comigo colaboraram.

Quero ainda registar um agradecimento especial à Dra. Ana Fernandes, pelo apoio e motivação, bem como à Dra. Ludovina Leal, à Dra. Ana Luísa Pimentel e à Eng.^a Luciana Ferreira pela disponibilidade e colaboração.

Um agradecimento expresso também à D. Olímpia Faria por todo o apoio.

Por fim, um particular agradecimento à Doutora Cristina Rodrigues, a par das suas qualidades humanas, pelo exemplo, profissional e académico, e inspiração para a realização de um trabalho desta natureza, bem como pelo permanente incentivo e constante disponibilidade que me permitiram concluir o mesmo.

Termino agradecendo aos meus pais, meu exemplo de vida, que tanto admiro e a quem tudo devo; à Marlene, companheira de vida, pelo incondicional e permanente apoio em todos os momentos; ao Miguel e à Sara, entretanto nascida, pelo carinho, compreensão e paciência apesar da sua tenra idade.

palavras-chave

Anulação de inscrição para emprego; subsídio de desemprego; reclamação de ato administrativo; recurso de ato administrativo; serviço público de emprego; Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.; centro de emprego; Comissão de Recursos; provedor do desempregado.

Resumo

Este trabalho visa estudar a Comissão de Recursos, criada pelo regime jurídico do subsídio de reparação da eventualidade de desemprego, aprovado em Novembro de 2006 e em vigor desde o início de 2007.

Correspondendo a uma maior exigência de cumprimento de deveres por parte dos desempregados subsidiados, o legislador criou uma estrutura de análise dos recursos interpostos pelos utentes cuja inscrição para emprego foi anulada por incumprimento destes deveres. Esta comissão, independente e fora da linha hierárquica do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), veio reforçar as garantias dos desempregados no que respeita à análise e decisão sobre os recursos interpostos, contribuindo ainda para uma uniformização de critérios nas várias regiões e serviços locais do país.

A génese da Comissão, a sua constituição e práticas durante os sete anos completos de atividade são o objeto deste trabalho, que assenta metodologicamente na análise das fontes legais, dos relatórios de atividade do IEFP e da Comissão de Recursos, em entrevistas com atores do processo negocial que deu origem à Comissão e em entrevistas com atores locais, além de contactos com representantes de serviços de emprego de outros países europeus.

As conclusões apontam para a singularidade da figura na administração pública portuguesa e para a sua originalidade no quadro dos sistemas públicos de emprego europeu que conhecemos. A sua independência permite o distanciamento da análise, com vantagem para os cidadãos e para os próprios serviços de emprego, que reconhecem o mérito da figura, não só quanto às decisões tomadas, como também quanto à função pedagógica que também desempenha. Foi também sublinhada a vantagem da proximidade dos Vice-coordenadores regionais à realidade local. Os dados obtidos revelam, apesar de tudo, uma baixa taxa de recurso à Comissão, que pode significar alguma descrença dos cidadãos nos mecanismos gratuitos de decisão que lhes são postos à disposição. De sublinhar também que do que é conhecido, todas as decisões escrutinadas judicialmente após intervenção da Comissão de Recursos são convergentes com a sua decisão / deliberação, o que aponta para a correção jurídica das análises feitas nesta sede.

No que respeita a perspetivas de futuro, resulta da investigação que deveria ser estudado o alargamento do âmbito de atuação da Comissão, aos desempregados não subsidiados e eventualmente também aos beneficiários do Rendimento Social de Inserção, cujo respetivo plano de inserção passe por integração em medidas promovidas pelo IEFP. Por outro lado, este modelo, com as necessárias adaptações, poderia ser replicado em outros organismos da Administração Pública, criando uma nova relação entre o cidadão e o Estado.

keywords

Cancellation of jobseekers's registration; unemployment benefit; administrative act claim; administrative act appeal; public employment service; job centre; appeals board; unemployed person's ombudsman.

Abstract

This academic paper aims at studying the Appeals Board, created by the legal framework of the unemployment benefit protection, which was approved in November of 2006 and came into force in the beginning of 2007.

Corresponding to a greater demand on the fulfilment of duties by the unemployed jobseekers receiving allowance, the legislator created a framework of analysis of the appeals submitted by users, whose registration as jobseekers was cancelled due to the breach of these duties. This board, independent and outside the hierarchical structure of the public employment services, strengthened the guarantees of the unemployed people with regard to examining and deciding on appeals. It also helped to unify the criteria in the various regions and local employment services.

The genesis of the Board, its constitution and practices during the seven full years of activity are the object of this work, which is methodologically based on the analysis of legal sources, the Portuguese public employment services (IEFP) and the Appeals Board activity reports, on interviews with actors of the negotiating process that established the Board and on interviews with local actors as well as contacts with representatives of employment services from other European countries.

The findings point to the uniqueness of this figure in the Portuguese public administration and its originality with regard to the European public employment systems we know. Its independence enables a distance from the analysis, to the advantage of citizens and of the employment services themselves that recognize the merits of this figure not only in what concerns the decisions made, but also as regards the educational function it also plays. It was also underlined the advantage of the proximity of the regional vice coordinators to the local reality. Despite this, the data collected reveal a low rate of appeals to the Board, which may indicate some disbelief on the citizens part of the efficiency of the administrative complaint mechanisms that are made available to them. It is also important to point out that, as far as we know, all the decisions scrutinized before a court after the intervention of the Appeals Board are in agreement with the decision/resolution previously made, which suggests a legal accuracy of the analysis made by the Board.

With regard to future prospects, our research shows that the extension of the scope of action of the Board should be considered as to include unemployed jobseekers not receiving unemployment benefit and, if appropriate, social insertion income beneficiaries, when their integration plans compel them to be integrated in employment measures promoted by the Portuguese public employment services. On the other hand, this model, with the necessary adaptations, could be replicated in other public administration bodies, creating a new relationship between the citizen and the state.

ÍNDICE

ÍNDICE DE SIGLAS E ABREVIATURAS	1
ÍNDICE DE QUADROS	2
§ NOTA PRÉVIA	3
I. INTRODUÇÃO AO TEMA	4
I.1. O Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.	6
I.1.1. Missão e Atribuições do IEFP	7
I.1.2. Estrutura orgânica.....	8
I.1.3. O IEFP e a Comissão de Recursos.....	10
I.2. A Comissão de Recursos prevista no artigo 67.º do Decreto-Lei n.º 220/2006	13
II. OBJETIVOS	19
III. METODOLOGIA DE TRABALHO	20
III.1. Pesquisas exploratórias na <i>internet</i>	20
III.2. Entrevistas exploratórias	21
III.3. Pesquisas bibliográficas	23
III.4. Pedido de acesso a dados do Conselho Económico e Social	23
III.5. Questionário aos elementos de ligação da Rede Eures.....	24
III.6. Análise da documentação produzida pela Comissão de Recursos e de notícias publicadas na imprensa escrita e on-line.....	28
III.7. Entrevistas aos operadores no terreno	29
III.8. Das dificuldades encontradas.....	29
IV. GÉNESE DA COMISSÃO DE RECURSOS, OPERACIONALIZAÇÃO E ATIVIDADE DESENVOLVIDA	31
IV.1. Enquadramento histórico, motivação social e económica	31
IV.2. Estrutura e modo de funcionamento da Comissão de Recursos	40
IV.3. Da natureza do recurso para a Comissão de Recursos.....	41

IV.4. Singularidades da figura e do regime instituído	42
IV.5 Atividade entre 2008-2014	47
V. IMPACTO E PERSPECTIVAS	57
VI. CONCLUSÃO	68
ANEXOS	81

Siglas e Abreviaturas

AQJA	- Departamento de Assessoria da Qualidade, Jurídica e de Auditoria do IEFP;
CES	- Comité Económico e Social;
CTE	- Centro de Emprego
CTT	- Correios e Telecomunicações de Portugal (Correios, Telégrafos e Telefones na designação anterior)
EEE	- Espaço Económico Europeu
EURES	- European Employment Services (European Jobs Network) ⁽¹⁾
EUROFOUND	- European Foundation for the Improvement of Living and Work Conditions (Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Trabalho).
IEFP	- Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.
ILO	- International Labour Organization (Organização Internacional do Trabalho)
LVT	- Região de Lisboa e Vale do Tejo
MISEP	- Mutual Information System on Employment Policies (Observatório Europeu do Emprego)
MISSOC	- Mutual Information System on Social Protection (Sistema de Informação Mútua de Protecção Social)
OCDE	- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OECD	- Organization for Economic Co-Operation and Development
OIT	- Organização Internacional do Trabalho
PPE	- Plano Pessoal de Emprego
PREMAC	- Plano de Redução e Melhoria da Administração Pública
RSI	- Rendimento Social de Inserção
UGT	- União Geral dos Trabalhadores
WAPES	- World Association of Public Employment Services (Associação Mundial dos Serviços Públicos de Emprego)

¹ Rede de cooperação entre a Comissão Europeia e os Serviços Públicos de Emprego dos Estados-Membros do EEE (os países da UE, e a Noruega, a Islândia e o Liechtenstein), e ainda outras organizações parceiras, podendo incluir serviços de emprego privados, sindicatos, organizações patronais, e outros atores no mercado de trabalho. A Suíça integra igualmente a rede de cooperação EURES.

Índice de Quadros

<i>Quadro 1</i> - Taxa de desemprego (%), dos 15 aos 74 anos, na UE 28 e Portugal de 2002 a 2006	31
<i>Quadro 2</i> - Média anual de desempregados inscritos nos centros de emprego de 2002 a 2006 (indivíduo – milhares)	31
<i>Quadro 3</i> - Total de prestações de desemprego da Segurança Social de 2002 a 2006 (n.º indivíduo)	32
<i>Quadro 4</i> - Subsidiados anulados ao longo de 2008-2014, segundo área geográfica	47
<i>Quadro 5</i> - Desemprego registado, subsidiado e inscrições de subsidiados anuladas, ao longo de 2008-2014	49
<i>Quadro 6</i> - Subsidiados anulados ao longo de 2008-2014, segundo os motivos de anulação previstos do Regime Jurídico de Proteção no Desemprego	50
<i>Quadro 7</i> - Recursos apresentados em primeira instância, segundo as Vice-Coordenações	51
<i>Quadro 8</i> - Taxa de recurso, segundo as Vice-Coordenações	51
<i>Quadro 9</i> - Tipo de decisões proferidas	52
<i>Quadro 10</i> - Principais motivos de anulação segundo as alegações	53
<i>Quadro 11</i> - Recursos apresentados em segunda instância, segundo as decisões	54
<i>Quadro 12</i> - Súmula do resultado das entrevistas em sede de avaliação de impacto	65

§ NOTA PRÉVIA

A presente dissertação, conforme melhor adiante se explanará, decorre de investigação efetuada tendo por objetivo o estudo da Comissão de Recursos prevista no artigo 67.º do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro, e criada pela Portaria n.º 1301/2007, de 3 de Outubro, versando a sua génese, história, atividade desenvolvida e eventuais perspetivas futuras.

Assim, este estudo visa conhecer a sua evolução recorrendo quer a interlocutores que *ab initio* de alguma forma participaram na sua criação e na posterior concretização e consolidação da mesma, quer à análise dos textos legais e da documentação pela mesma produzida, nomeadamente os respetivos relatórios semestrais de atividades, passando ainda pelas repercussões dos mesmos na imprensa.

No fundamental, procura-se compreender o que trouxe de novo esta figura no âmbito da gestão das reclamações/recursos no seio da administração pública portuguesa, quando está em causa uma relevante prestação social, como é o subsídio de desemprego.

Outro escopo a que nos propusemos foi o de tentar apurar se o modelo, inovador no contexto da nossa realidade, havia sido inspirado ou importado de um qualquer outro país parceiro europeu, ou se, pelo contrário, se tratava de uma figura originalmente portuguesa.

Estamos em crer que esta será a primeira abordagem do ponto de vista da investigação em ciências sociais à figura da Comissão de Recursos e ao respetivo modelo subjacente. Como tal, e em suma, o objetivo desta dissertação, e a razão que nos moveu a levar a cabo este estudo, é o de perceber o instrumento em causa e a sua relevância no contexto nacional, em particular no âmbito da atividade do Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P..

Traçando e fixando aqui o essencial da matriz do modelo, foi nosso desígnio que este trabalho pudesse eventualmente constituir um, ainda que muito modesto, contributo ou “pedra de toque” para posteriores estudos mais amplos e aprofundados tendo em vista a evolução, e o eventual alargamento ou replicação em concreto a outras instituições públicas, deste peculiar (e ainda muito desconhecido e pouco divulgado) modelo de gestão das impugnações gratuitas de decisões administrativas.

I. INTRODUÇÃO AO TEMA

A Constituição da República Portuguesa, no seu Título IX, sob epígrafe “Administração Pública”, consagra no n.º 4 do artigo 268.º ⁽²⁾ que “*É garantido aos administrados tutela jurisdicional efectiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, o reconhecimento desses direitos ou interesses, a impugnação de quaisquer actos administrativos que os lesem, independentemente da sua forma, a determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos e a adopção de medidas cautelares adequadas.*”

Pese embora esta garantia constitucional de tutela judicial, por via de recurso aos tribunais, dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos administrados [consagrada na Constituição de 1976 na sua redação original, no n.º 2 do artigo 269.º, ainda que de forma distinta da redação atual (3)], tradicionalmente a legislação administrativa portuguesa estatui a possibilidade de recurso hierárquico para o superior hierárquico do órgão que praticou ato que afete a esfera jurídica dos administrados. Não obstante a inexistência de referência constitucional à admissibilidade deste meio de impugnação não contencioso (e, como tal, gracioso), o facto é que o mesmo está previsto e vigora no sistema jurídico português há largos anos, a *pari passu* com a estruturação da sua administração pública de forma hierarquizada.

Este modelo de organização administrativa vertical pressupõe o poder de direcção do órgão superior face ao inferior e, concomitantemente, o dever de obediência deste face àquele, constituindo-se assim a relação hierárquica. Neste contexto, assiste ao superior hierárquico a faculdade de revogar, anular, suspender ou substituir, no seu todo ou ainda que em parte, os atos administrativos praticados pelos seus subalternos; seja de *motu proprio* ou a requerimento do interessado, consubstanciando neste caso o denominado recurso hierárquico. Aos poderes enunciados acresce também neste âmbito, por maioria de razão, o poder de confirmar os atos administrativos dos inferiores hierárquicos.

² Na redação resultante do artigo 182.º n.º 2 da Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro.

³ A redação inicial do artigo 269.º n.º 2 da Constituição da República Portuguesa de 1976 era a seguinte: “*É garantido aos interessados recurso contencioso, com fundamento em ilegalidade, contra quaisquer actos administrativos definitivos e executórios*” – cfr. Decreto de aprovação da Constituição de 10 de Abril, publicado no Diário da república, I Série, n.º 86.

A par deste tipo de relação funcional interorgânica, o Código do Procedimento Administrativo de 1991, aprovado pelo Decreto-Lei 442/91, de 15 de Novembro (4), consagrou expressamente a figura do recurso hierárquico impróprio no n.º 1 do seu artigo 176.º (5), definindo-o nos seguintes termos: “*Considera-se impróprio o recurso hierárquico interposto para um órgão que exerça poder de supervisão sobre outro órgão da mesma pessoa coletiva, fora do âmbito da hierarquia administrativa.*”.

É nesta figura que se enquadra a esfera de ação da Comissão de Recursos objeto do presente estudo.

A denominada “Comissão de Recursos do Subsídio de Desemprego”, foi criada no âmbito das inovações introduzidas ao regime de proteção social da eventualidade de desemprego dos trabalhadores por conta de outrem pelo Decreto-Lei 220/2006, de 3 de Novembro (6), como reforço das garantias dos beneficiários das prestações de desemprego, dando-lhes a possibilidade de apresentar recurso não contencioso das decisões de anulação da sua inscrição para emprego, proferidas pelos centros de emprego, para uma Comissão de Recursos, externa à cadeia hierárquica dos autores de tais decisões, à qual compete também contribuir para a harmonização da interpretação e aplicação do regime de proteção da eventualidade de desemprego, designadamente ao procurar assegurar a uniformidade das decisões perante as mesmas situações de facto e de direito.

Até à sua criação, o recurso não contencioso era decidido internamente através da cadeia hierárquica do Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. (doravante designado por IEFP), nos termos consagrados nos artigos 166.º (7) e seguintes do Código do Procedimento Administrativo de 1991.

⁴ Este Decreto-Lei foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro e, entretanto, revogado pelo Decreto-Lei 4/2015, de 7 de janeiro, que aprovou o novo Código do Procedimento Administrativo.

⁵ Corresponde à alínea a) do n.º1 do atual artigo 199.º do novo Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, o qual define o regime dos recursos administrativos especiais.

⁶ Retificado pela Declaração de Retificação n.º 85/2006, de 29 de dezembro, e alterado pelo Decreto-Lei 68/2009, de 20 de março; Lei 5/2010, de 5 de maio; Decreto-Lei 72/2010, de 18 de junho; Decreto-Lei 64/2012, de 15 de março; Lei 66-B/2012, de 31 de dezembro; Decreto-Lei 13/2013, de 25 de Janeiro e Decreto-Lei 167-E/2013, de 31 de dezembro.

⁷ Corresponde ao atual artigo 193.º n.º 1 do novo Código do Procedimento Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

Instituída a mesma, externalizou-se a decisão dos recursos para uma entidade independente das diretrizes e objetivos do Conselho Diretivo daquele instituto (até então órgão máximo de decisão dos recursos), independência essa legitimada pelo facto de os membros dessa comissão serem nomeados pelo Conselho de Administração do IEFP, no qual estão representados os parceiros sociais, e ao qual são submetidos semestralmente os relatórios globais sobre a atividade desenvolvida pela comissão no que respeita às decisões recorridas, nomeadamente, quanto ao seu sentido.

I.1. O Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.

O IEFP é o principal operador público em matéria de emprego e formação profissional. Historicamente as suas origens remontam às denominadas “bolsas de trabalho”, criadas por lei de 1893, à Agência Oficial de Trabalho, de 1912, e ainda às “bolsas sociais de trabalho”, de 1919, estas últimas criadas no âmbito do Ministério do Trabalho instituído de 1916 a 1925, no período republicano, organismos que visavam a colocação gratuita de operários desocupados e facilitar a relação entre procura e oferta de trabalho.

Instituídos em 1932, o Comissariado e o Fundo do Desemprego perduraram durante décadas, até ao final do Estado Novo, visando a absorção direta da mão-de-obra disponível, minorando as consequências sociais do desemprego, mas não se confundindo com o que viria a ser o serviço público de emprego.

Na década de sessenta do século passado, emerge no seio das instituições públicas o interesse e a preocupação com o funcionamento do mercado de trabalho e a preparação da mão-de-obra, num tempo de transformação económica profunda, em que os recursos humanos tinham muito baixas qualificações. São então criados, em 1962, o Fundo de Desenvolvimento de Mão-de-Obra e o Instituto de Formação Profissional Acelerada, em 1965, o Centro Nacional de Formação de Monitores e, por fim, nesse mesmo ano, o Serviço Nacional de Emprego, que começaria a funcionar dois anos depois. Esta evolução permitiu a ratificação, em 1972, mais de duas décadas depois da sua adoção, da convenção n.º 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que determina a existência de um serviço público de emprego.

A criação do IEFP data de 1979, tendo por objetivo a integração num único organismo da execução das políticas de emprego e de formação profissional. Tendo em vista a integração europeia que se avizinhava, e a preparação para os desafios daí decorrentes, em 1985 sofre uma transformação profunda no seu Estatuto, afastando-se da rigidez da

Administração Pública tradicional, através da instituição de uma estrutura de serviços desconcentrada regionalmente em 5 regiões e de uma gestão tripartida com a participação dos parceiros sociais, nomeadamente no Conselho de Administração. Esta estrutura matricial permanece, não obstante os estatutos do IEFP terem sido revistos em 2007/2009 e, mais recentemente, em 2012, ter sido publicada nova lei orgânica (Decreto-Lei n.º 143/2012, de 11 de julho) e estatutos (Portaria n.º 319/2012, de 12 de outubro, alterada pela Portaria n.º 191/2015, de 29 de junho) no quadro do PREMAC (Plano de Redução e Melhoria da Administração Central), instituído pelo XIX Governo constitucional.

I.1.1. Missão e Atribuições do IEFP

O IEFP, como serviço público de emprego, nos termos do artigo 3.º da sua lei orgânica ⁽⁸⁾ tem por missão promover a criação e a qualidade do emprego, assim como combater o desemprego, através da execução de políticas ativas de emprego, nomeadamente de formação profissional.

Nos termos daquela disposição legal, são atribuições do IEFP, nomeadamente:

- ✓ Promover a organização do mercado de emprego tendo em vista o ajustamento direto entre a oferta e a procura de emprego;
- ✓ Promover a informação, a orientação, a qualificação e a reabilitação profissional, com vista à colocação dos trabalhadores no mercado de trabalho e à sua progressão profissional;
- ✓ Promover a qualificação escolar e profissional da população adulta, através da oferta de formação profissional certificada, ajustada aos percursos individuais e relevante para a modernização da economia;
- ✓ Promover a melhoria da produtividade da economia portuguesa mediante a realização, por si ou em colaboração com outras entidades, das ações de formação profissional, nas suas várias modalidades, que se revelem em cada momento as mais adequadas às necessidades das pessoas e de modernização e desenvolvimento do tecido económico;

⁸ Aprovada pelo Decreto-Lei 143/2012, de 11 de julho.

- ✓ Incentivar a criação e manutenção de postos de trabalho, através de medidas adequadas ao contexto económico e às características das entidades empregadoras;
- ✓ Incentivar a inserção profissional dos diferentes públicos através de medidas específicas, em particular para aqueles com maior risco de exclusão do mercado de emprego;
- ✓ Assegurar o desenvolvimento das políticas relativas ao mercado social de emprego, enquanto conjunto de iniciativas destinadas à integração ou à reintegração socioprofissional de pessoas desempregadas com particulares dificuldades face ao mercado de trabalho, com base em atividades dirigidas a necessidades sociais por satisfazer e a que o normal funcionamento do mercado não dá uma resposta satisfatória, em articulação com a área da segurança social;
- ✓ Colaborar na conceção, elaboração, definição e avaliação da política de emprego, de que é órgão executor.

I.1.2. Estrutura orgânica

Conforme já referido, a atual estrutura do IEFP decorre da sua lei orgânica (Decreto-lei n.º 143/2012, de 11 de julho) e dos respetivos estatutos (publicados como anexo à Portaria n.º 319/2012, de 12 de outubro, alterada pela Portaria n.º 191/2015, de 29 de junho).

O IEFP é um instituto público de regime especial, integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa, financeira e património próprio. Trata-se de um organismo central com jurisdição em todo o território nacional, com exceção das regiões autónomas, e dispõe de serviços desconcentrados, designadas delegações regionais, que são cinco: Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve – cf. artigos 1.º e 2.º da referida lei orgânica.

Nos termos do artigo 4.º da sua lei orgânica, são órgãos do IEFP o conselho de administração, o conselho diretivo, o fiscal único e os conselhos consultivos regionais.

O conselho de administração é composto por oito representantes da Administração Pública, quatro correspondendo aos membros do conselho diretivo – sendo que o presidente deste órgão assume também a presidência daquele – e os outros quatro

representando respetivamente, a Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, IP, a área das Finanças e da Administração Pública, da Educação e Ciência, da Solidariedade e Segurança Social. Compõem também o conselho de administração quatro representantes das confederações sindicais e quatro das confederações empresariais, indicados pelas referidas confederações com assento na Comissão Permanente de Concertação Social. Compete ao conselho de administração, designadamente, aprovar os planos plurianuais de atividade, os planos de atividade e orçamento relativos ao ano seguinte, aprovar o relatório e contas anuais, pronunciar-se sobre a definição da estrutura dos serviços e acompanhar a atividade do IEFP – cf. artigo 5.º da lei orgânica.

O conselho diretivo é composto por um presidente, um vice-presidente e dois vogais. Compete ao conselho diretivo dirigir e orientar a ação dos órgãos e serviços do IEFP. Este conselho é nomeado pelo Governo, nos termos da lei, ouvida a Comissão Permanente de Concertação Social – cf. artigo 6.º da lei orgânica.

O fiscal único é designado e tem as competências previstas na lei-quadro dos institutos públicos – cf. artigo 7.º da lei orgânica.

Os conselhos consultivos regionais são órgãos de consulta que funcionam junto de cada uma das regiões e são compostos pelo delegado regional, que preside, e por representantes da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional respetiva e das associações sindicais e empresariais, indicados diretamente por estas entidades. Compete a estes conselhos apreciar e dar parecer sobre o plano anual de atividades da delegação regional e sobre os orçamentos, relatórios e contas regionais e ainda acompanhar a atividade da delegação regional – cf. artigo 8.º da lei orgânica.

De acordo com os estatutos aprovados pela Portaria n.º 319/2012, de 12 de outubro, (alterada pela Portaria n.º 191/2015, de 29 de junho), o IEFP estrutura-se por serviços centrais e serviços desconcentrados. Os serviços centrais organizam-se por unidades orgânicas operacionais, de suporte e de apoio especializado. Correspondem às primeiras o Departamento de Emprego (com as direções de serviço de Promoção do Emprego e de Orientação e Colocação) e o Departamento de Formação Profissional (com as direções de serviço de Qualificação e Coordenação da Oferta Formativa). São unidades orgânicas de suporte o Departamento de Planeamento, Gestão e Controlo (com as direções de serviço de Gestão Administrativa e Financeira e de Estudos, Planeamento e Controlo de Gestão), o Departamento de Recursos Humanos (com as direções de serviço de Pessoal e de Desenvolvimento de Competências) e o Departamento de Instalações e Sistemas de

Informação (com as direcções de serviço de Instalações e de Sistemas de Informação). Finalmente, são unidades orgânicas de apoio especializado a Assessoria da Qualidade, Jurídica e de Auditoria e o Gabinete de Comunicação e Relações Externas.

Quanto aos serviços desconcentrados organizam-se em unidades orgânicas de coordenação regional e unidades orgânicas locais. As primeiras são as direcções de serviços de Emprego e Formação Profissional e de Planeamento, Gestão e Controlo, que funcionam em cada uma das delegações regionais. São unidades orgânicas locais os centros de emprego e formação profissional, os centros de emprego e os centros de formação e reabilitação profissional. ⁽⁹⁾

I.1.3. O IEFP e a Comissão de Recursos

Conforme melhor adiante se explanará, a Comissão de Recursos, e os seus membros, dependem e respondem directamente perante o Conselho de Administração do IEFP, cuja composição acima se explicitou.

Enquanto executor da política de emprego, o IEFP através dos centros de emprego, suas unidades orgânicas locais, exerce as competências que lhe estão atribuídas no Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, concretamente no n.º 1 do seu artigo 70.º, sob epígrafe “*Competências dos centros de emprego*”, cujo teor aqui se transcreve:

“Artigo 70.º Competências dos centros de emprego

1 - Compete ao centro de emprego da área da residência do beneficiário:

a) Proceder à avaliação da capacidade e da disponibilidade para o trabalho;

b) Contratualizar com o beneficiário o PPE, o qual estabelece o percurso de inserção profissional e os deveres de procura activa de emprego;

c) Implementar medidas personalizadas de acompanhamento, avaliação e controlo dos trabalhadores desempregados;

d) Prestar apoio e acompanhamento personalizado ao beneficiário na aquisição de estratégias de aproximação ao mercado de trabalho ou outras intervenções promotoras da empregabilidade, nomeadamente através da orientação, formação e

⁹ O texto constante dos pontos I.1., I.1.1. e I.1.2. foi elaborado com base nas fontes legais e documentos oficiais do IEFP.

acompanhamento dos esforços de procura activa e melhoria das condições de empregabilidade a desenvolver pelo beneficiário;

e) Convocar os beneficiários das prestações de desemprego para comparência periódica no serviço público de emprego;

f) Proceder à qualificação do emprego como conveniente e do trabalho como socialmente necessário;

g) Avaliar a justificação das faltas de comparência do beneficiário a convocatória do serviço público de emprego e à apresentação quinzenal;

h) Avaliar a justificação da recusa de emprego conveniente e da recusa, desistência ou exclusão de trabalho socialmente necessário ou formação profissional;

i) Verificar o cumprimento dos deveres que estão legalmente cometidos aos beneficiários das prestações de desemprego;

j) Aplicar advertência escrita e decidir da anulação da inscrição no centro de emprego por incumprimento de deveres do beneficiário.”

Ora, por via do exercício desta última competência do diretor do centro de emprego – anulação da inscrição no centro de emprego por incumprimento de deveres do beneficiário – que pressupõe o exercício das demais enunciadas e o incumprimento injustificado do beneficiário, é que poderá, se assim o entender o visado por tal decisão, haver lugar à intervenção da Comissão de Recursos.

Saliente-se que, está em causa um poder-dever dos diretores dos centros de emprego, ante a verificação de alguma das atuações injustificadas previstas nos n.ºs 1 e 4 do artigo 49.º do referido diploma legal, sob epígrafe “Anulação da inscrição no centro de emprego”, cujo teor aqui também se transcreve:

“Artigo 49.º Anulação da inscrição no centro de emprego

1 - Determinam a anulação da inscrição no centro de emprego as seguintes actuações injustificadas:

a) Recusa de emprego conveniente;

b) Recusa de trabalho socialmente necessário;

c) Recusa de formação profissional;

d) *Recusa do PPE;* ⁽¹⁰⁾

e) *Recusa de outras medidas activas de emprego em vigor, não previstas nas alíneas anteriores;*

f) *Segundo incumprimento do dever de procurar activamente emprego pelos seus próprios meios e efectuar a sua demonstração perante o centro de emprego;*

g) *Segundo incumprimento das obrigações e acções previstas no plano pessoal de emprego, com excepção das situações referidas no n.º 4 do presente artigo;*

h) *Falta de comparência a convocatória do centro de emprego;*

i) *Falta de comparência nas entidades para onde foi encaminhado pelo centro de emprego;*

j) *Segunda verificação, pelo centro de emprego, do incumprimento do dever de apresentação quinzenal.*

[...]

4 - *Determinam, ainda, a anulação da inscrição no centro de emprego a desistência injustificada ou exclusão justificada de trabalho socialmente necessário e formação profissional e a recusa ou desistência injustificada ou a exclusão justificada de medidas activas de emprego previstas no PPE.”*

Assim, a intervenção da Comissão opera ao nível das decisões desta natureza proferidas por um dirigente de base do IEFP, o diretor de centro de emprego, sendo que os resultados do seu trabalho são reportados diretamente ao mais alto nível, fora da cadeia hierárquica executiva do IEFP que culmina no Conselho Diretivo, ao Conselho de Administração onde estão representados os parceiros sociais.

Poder-se-á dizer que, em último plano, a Comissão de Recursos, no que respeita ao escrutínio das decisões de anulação das inscrições para emprego, acaba por fazer a ponte entre o órgão executivo local da política de emprego, que age diretamente no terreno, e os parceiros sociais.

¹⁰ Nos termos do artigo 16.º do Decreto-Lei 220/2006, de 6 de Novembro, o Plano Pessoal de Emprego (PPE) é um instrumento de co-responsabilização, contratualizado entre o centro de emprego e o beneficiário, em que, de acordo com o perfil e circunstâncias específicas de cada beneficiário bem como do mercado de trabalho em que se insere, se definem e estruturam acções que visam a sua integração no mercado de trabalho. O PPE é elaborado conjuntamente pelo beneficiário e pelo centro de emprego da sua área de residência, sendo a aceitação do mesmo formalizada através da sua assinatura por ambas as partes.

I.2. A Comissão de Recursos prevista no artigo 67.º do Decreto-Lei n.º 220/2006

O Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, conjugado com a portaria n.º 8-B/2007, de 3 de janeiro, que estabeleceu as normas de execução necessárias à sua aplicação, procedeu a uma profunda alteração do regime da proteção da eventualidade de desemprego, revogando o Decreto-Lei n.º 119/1999, de 14 de abril, após mais de sete anos de vigência do mesmo.

O novo regime traduziu-se num reforço do papel do serviço público de emprego em paralelo com a introdução de um conjunto de medidas que se traduzem numa maior exigência perante os beneficiários das prestações de desemprego, aos quais passou a ser exigido o cumprimento de deveres tendo em vista a promoção da sua empregabilidade. Deveres esses, cujo incumprimento determina a anulação da sua inscrição para emprego e, conseqüentemente, a perda das prestações de desemprego.

Tal é o que resulta das disposições conjugadas dos já transcritos n.ºs 1 e 4 do artigo 49.º e alínea c) do n.º 1 do seu artigo 54.º cujo teor é o seguinte:

“Artigo 54.º Situações determinantes da cessação

1 - O direito às prestações de desemprego cessa:

[...]

c) Em consequência da anulação da inscrição para emprego no centro de emprego;”

Acresce que, nos termos do disposto no artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 220/2006, é pressuposto da atribuição das prestações de desemprego a inscrição para emprego no centro de emprego da área de residência.

Assim sendo, a anulação desta inscrição por parte do IEFP determina necessariamente a cessação do pagamento das prestações de desemprego aos respetivos beneficiários pelos competentes serviços de segurança social. Consequência esta grave pelas repercussões na sua situação sócio económica, e até familiar, para cidadãos que se encontram total ou parcialmente privados de rendimentos de trabalho e, na generalidade, de quaisquer outros rendimentos.

Saliente-se que estamos perante extinção de um direito – às prestações de desemprego – decorrente de um incumprimento de deveres entretanto consagrados na lei, no âmbito do sistema contributivo de segurança social, caracterizado e entendido habitualmente até então como um direito quase absoluto, no sentido de que, se o cidadão descontou para o

efeito, tem direito, em princípio sem quaisquer limitações ou condicionantes, às prestações de desemprego.

*

Neste contexto de alteração do paradigma, decorrente da revisão e alteração do modelo da proteção no desemprego operado pelo Decreto-Lei n.º 220/2006, consagra-se no seu Capítulo X, sob título “*Responsabilidade e regime Sancionatório*”, na sua Secção III, sob divisa “*Procedimento Administrativo*”, concretamente no artigo 66.º, sob epígrafe “*Reclamações*”, uma redução do prazo mínimo de dez dias úteis previsto no Código do Procedimento Administrativo para pronúncia em sede de audiência prévia dos interessados, para o prazo único de cinco dias úteis, bem como a inadmissibilidade de reclamação ⁽¹¹⁾ das decisões em causa. Ao invés, destas decisões pode ser interposto recurso para a Comissão de Recursos prevista no artigo seguinte.

A primeira referência à Comissão de Recursos surge assim no n.º 4 do artigo 66.º, sendo que o artigo 67.º, precisamente sob epígrafe “*Comissão de Recursos*”, veio dispor o seguinte, e citamos:

“Artigo 67.º Comissão de Recursos

1 - A comissão de recursos, a criar por legislação própria no prazo de 120 dias, é composta por um coordenador central e cinco vice-coordenadores regionais, a designar pelo conselho de administração do IEFP, sob proposta do respectivo conselho directivo.

2 - A comissão de recursos tem a finalidade de apreciar os recursos não contenciosos de decisões de anulação de inscrição no centro de emprego.

3 - A legislação referida no presente artigo define, entre outras matérias, as atribuições e competências da comissão de recursos, a nomeação e duração do mandato dos seus titulares, bem como a periodicidade da emissão de relatórios globais de actividade.”

Curiosamente, pese embora no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 220/2006 se faça a síntese das alterações e principais características do novo regime de reparação da eventualidade de desemprego por si instituído, estas substanciais e relevantes alterações específicas ao regime geral do procedimento administrativo – quer no que respeita ao encurtar do

¹¹ A reclamação é dirigida ao autor do ato, cf. artigo n.º 191.º do novo Código do Procedimento Administrativo (corresponde ao artigo n.º 161.º do Código de 1991).

prazo de pronúncia em sede de audiência prévia; quer no que se refere à supressão da possibilidade de reclamação; bem como a criação de uma entidade específica para análise dos recursos, alterando o regime geral de recurso hierárquico administrativo - não são referidas no mesmo.

Estamos em crer que este encurtar de prazo, bem como a supressão de reclamação, se prendem (não só, mas também) precisamente com razões de celeridade processual face aos interesses jurídicos em causa, considerando que em paralelo se institui uma entidade específica especialmente criada para analisar e, conseqüentemente, manter ou revogar este tipo de decisões.

*

Pese embora o Decreto-Lei n.º 220/2006 tenha entrado em vigor em 01.01.2007 – cf. artigo 88.º n.º 1 – a Comissão de Recursos foi criada apenas em 03.10.2007, com a publicação nesta data da Portaria n.º 1301/2007, embora com efeitos à data da assinatura da mesma, 29.07.2007.

Saliente-se porém que aquele decreto-lei previa expressamente, no n.º 4 do seu artigo 88.º, que o regime de inexistência de reclamação das decisões de anulação das inscrições para emprego, e de recurso para a Comissão de Recursos, entraria em vigor apenas à data do início de vigência da legislação que viesse a criar tal comissão.

A Portaria n.º 1301/2007 definiu a estrutura orgânica da comissão de recursos – composta por um coordenador central e cinco vice-coordenadores regionais adstritos a cada uma das estruturas regionais do IEFP - da qual resultam dois níveis de recurso.

Assim, numa primeira instância, o utente desempregado subsidiado que viu anulada a sua inscrição para emprego por parte do centro de emprego onde se encontrava inscrito poderá interpor recurso dessa decisão para o respetivo vice-coordenador regional.

Caso não se conforme com a decisão deste, da mesma poderá então ainda interpor recurso numa segunda instância para a Comissão reunida no seu todo (integrando o respetivo coordenador e os vice-coordenadores), a qual, como órgão colegial, deliberará em última análise, porquanto, conforme resulta do artigo 3.º n.º 3 da referida portaria, desta deliberação não cabe recurso administrativo. Esgotando-se aqui a impugnação graciosa, restará então apenas a impugnação contenciosa por via judicial.

A Comissão de Recursos iniciou funções em 12.11.2007, com a tomada de posse dos vice-coordenadores regionais.

De acordo com o preâmbulo da referida portaria, a Comissão surge como reforço das garantias dos beneficiários, constituindo um dos objetivos subjacentes à sua criação o contributo da mesma para a harmonização da interpretação e aplicação do regime do Decreto-Lei n.º 220/2006, nomeadamente ao procurar assegurar a uniformidade das decisões perante as mesmas situações de facto e de direito. Escopo este, patente e assumido desde o início da sua atividade, conforme resulta do primeiro relatório de atividades da mesma - Comissão de Recursos. (2007). *Relatório de Atividades / Julho – Dezembro de 2007*. Lisboa: IEFP, I.P. - onde se refere, a páginas 1 e 2, e citamos “*A actuação da Comissão de Recursos, enquanto serviço da Administração Pública, norteia-se pelos princípios consagrados pela ordem jurídica, designadamente pela Constituição da República Portuguesa e pelo Código do Procedimento Administrativo e, em particular, pelo espírito e letra da legislação especial que regula o seu âmbito de actividade. A actuação de cada um dos membros da comissão observa também, como é de lei, a Carta Deontológica do Serviço Público.*”

A existência desta comissão justifica-se como um reforço das garantias dos beneficiários do subsídio de desemprego. Essa preocupação é omnipresente, mas não se opõe ao dever de colaboração com a Administração, designadamente com o IEFP, no sentido do melhoramento do funcionamento dos serviços, de forma a ser minimizada a ocorrência de situações que possam motivar a apresentação de recursos por parte dos desempregados subsidiados.

É neste quadro que temos caracterizado a nossa actuação como dúplice – reforço das garantias dos particulares face à Administração e coadjuvante da Administração no sentido de melhorar o serviço público prestado ao cidadão.”

Conforme referido, a Comissão de Recursos, se bem que não constitua propriamente uma instância de apelo relativa à atribuição deste benefício social, acabou por se vulgarizar com esta designação, pela qual é comumente apelidada, uma vez que, conforme supra explicitado, decorrente das decisões e deliberações que emana - de manutenção ou revogação das decisões de anulação das inscrições para emprego nos centros de emprego - poderá manter-se a perda, ou pelo contrário, reatar-se o pagamento do subsídio de desemprego ao recorrente.

Em bom rigor, se atentarmos na terminologia da portaria que a criou, a mesma é identificada, tão só, como Comissão de Recursos prevista no artigo 67.º do Decreto-Lei n.º.220/2006.

Todavia, terminologicamente continuará a utilizar-se a designação pela qual se vulgarizou – “Comissão de Recursos do Subsídio de Desemprego” ou, simplesmente, Comissão de Recursos.

*

Cumpra ainda referir que, pese embora criada no âmbito do Decreto-Lei n.º 220/2006, ou seja, no âmbito do regime jurídico de proteção social da eventualidade de desemprego dos trabalhadores por conta de outrem, a Comissão de Recursos viu entretanto o seu âmbito de atividade alargado aos trabalhadores desempregados beneficiários das prestações sociais de desemprego que se encontrem enquadrados no regime de trabalhadores independentes e que prestam serviços maioritariamente a uma entidade contratante – cf. resulta das disposições conjugadas dos artigos 1.º e 18.º do Decreto-Lei n.º 65/2012, de 15 de março – bem como aos trabalhadores independentes com atividade empresarial e aos membros dos órgãos estatutários das pessoas coletivas em situação de desemprego enquanto beneficiários de tais prestações – cf. resulta das disposições conjugadas dos artigos 1.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 12/2013, de 25 de janeiro.

*

Por fim, saliente-se que a Comissão de Recursos não se confunde com a comissão de acompanhamento de aplicação da legislação da reparação da eventualidade de desemprego, prevista no artigo 84.º do Decreto-Lei n.º 220/2006, e criada pelo Despacho n.º 8392/2007, do Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social, publicado no Diário da República, 2.ª série, de 10 de Maio de 2007, ou seja, criada ainda antes da Comissão de Recursos.

Esta comissão de acompanhamento é integrada, nomeadamente, por representantes dos parceiros sociais com assento na Comissão Permanente de Concertação Social, competindo-lhe, designadamente, articular com os serviços e instituições intervenientes na execução dos instrumentos normativos sobre proteção no desemprego, tendo em vista proceder ao acompanhamento e análise das questões suscitadas; bem como, elaborar informações e relatórios sobre as questões identificadas no domínio da proteção

do desemprego apresentando propostas do âmbito legislativo e procedimental – cf. n.º 3 do aludido despacho.

De acordo com o n.º 4 do referido artigo 84.º do Decreto-Lei n.º 220/2006, a Comissão de Acompanhamento deveria, num prazo máximo de três anos a contar da entrada em vigor do mesmo, apresentar ao Governo uma avaliação global dos novos mecanismos legais então introduzidos, com vista à sua eventual revisão. Por sua vez, no ponto 7 do despacho que a criou, esta Comissão deveria apresentar, pelo menos, um relatório anual ao ministro da tutela.

Que se saiba, decorridos que estão oito anos da sua criação, tal nunca sucedeu.

II. OBJETIVOS

Dada a particularidade da figura em termos legais, quer do ponto de vista estrutural, quer procedimental (no que respeita à tramitação da impugnação de atos administrativos e competência para a respetiva decisão), o objetivo primordial deste trabalho é o de melhor perceber o instrumento no contexto do ordenamento jurídico português.

Integrando desde o início, nos seus quase oito anos de funcionamento, a equipa que constitui a Comissão de Recursos, ao longo dos quais participamos na sua implementação e consolidação, é inegável a motivação pessoal e profissional para a pesquisa subjacente ao presente estudo, por forma a descortinar a sua génese e refletir sobre o modelo subjacente a esta figura inovadora na Administração Pública, caracterizada pela externalização da reanálise das suas decisões.

Porém, a tal motivação, sobrepõe-se o interesse académico no estudo e divulgação do instrumento atenta, e reiteramos, a sua particularidade.

Conforme já brevemente enunciado na nota prévia a este estudo, o mesmo visa investigar e refletir sobre a sua génese, história, atividade desenvolvida e eventuais perspetivas futuras.

Tendo em vista tal desiderato pretende-se, nomeadamente:

- a)** Fazer o enquadramento histórico da criação da figura, caracterizando o contexto e motivação social e económica subjacente à sua instituição;
- b)** Descrever a estrutura e modo de funcionamento da Comissão de Recursos;
- c)** Definir juridicamente a natureza do recurso para a Comissão de Recursos;
- d)** Identificar e elencar as singularidades da figura, indagando da eventual existência de figuras semelhantes, ou próximas, no âmbito dos sistemas de proteção do desemprego dos demais países da União Europeia;
- e)** Analisar a atividade efetivamente desenvolvida entre 2008 e 2014;

E, uma vez concluída e consolidada a investigação sobre estes pontos,

- f)** Abordar o impacto da figura, nomeadamente na ótica da instituição;
- g)** Perspetivar o seu futuro.

III. METODOLOGIA DE TRABALHO

O ponto de partida para o presente trabalho foi, incontornavelmente, a lei. Embora já familiarizados com os textos legais subjacentes à criação e atuação da Comissão de Recursos, deixando de parte a perspetiva da análise quotidiana do instrumento de trabalho efetuamos uma análise minuciosa das referências legais enquanto instrumento de investigação.

Ainda no âmbito da análise das fontes legislativas elencadas no final deste trabalho, no que concerne ao procedimento administrativo, consultaram-se obras sobre o mesmo, enquanto direito adjetivo, mas também sobre o direito administrativo em si, como direito substantivo, obras essas também listadas a final.

III.1. Pesquisas exploratórias na *internet*

Em finais de setembro, inícios de outubro de 2013 iniciamos um conjunto de pesquisas exploratórias na *internet*, quer através do motor de busca Google, utilizando isoladamente e conjugadas entre si as palavras-chave – “anulação de inscrição para emprego”; “subsídio de desemprego”; “reclamação de ato administrativo”; “recurso de ato administrativo”; “serviço público de emprego”; “Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.”; “centro de emprego”; “Comissão de Recursos”; “provedor do desempregado” - e *keywords* – “cancellation of jobseekers’s registration”; “unemployment benefit”; “administrative act claim”; “administrative act appeal”; “public employment service”; “job centre”; “appeals board”; “unemployed person’s ombudsman” - quer especificamente em *sites* nacionais ⁽¹²⁾ e internacionais, seja no âmbito da União Europeia ⁽¹³⁾, seja de âmbito mais alargado, inclusive mundial ⁽¹⁴⁾.

¹² Nomeadamente, do Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.: www.iefp.pt e do Conselho Económico e Social (CES): <http://www.ces.pt/>, consultados em finais de setembro de 2013.

¹³ Designadamente, do Observatório Europeu do Emprego: <http://www.eu-employment-observatory.net/>; do Programa de Avaliação Paritária da Estratégia Europeia para o Emprego: <http://peerreview.almp.org/>; da Revista “Social Agenda” – Comissão Europeia: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_agenda/soc_agenda_pt.html; da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições do Trabalho (EUROFOUND): www.eurofound.europa.eu; da Rede EURES: <https://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=pt>; do MISEP – Observatório Europeu do Emprego: <http://www.eu-employment-observatory.net/>; do MISSOC – Sistema de Informação Mútua de Proteção Social: <http://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=en>, consultados em inícios de outubro de 2013.

Um dos objetivos destas pesquisas exploratórias era o de tentar obter indícios sobre o processo legislativo conducente à aprovação do Decreto-Lei 220/2006. Outro, e que esteve sempre presente ao longo deste trabalho, foi o de indagar da eventual existência de figuras semelhantes ou com traços comuns à Comissão de Recursos noutros países, em particular, da União Europeia.

Para tal consultamos em inícios de outubro de 2013, nomeadamente, os portais da Assembleia da República – www.parlamento.pt - e do Governo – www.portugal.gov.pt/pt.aspx (onde exploramos o arquivo histórico relativo ao XVII governo constitucional www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc17.aspx) - bem como do Comité Económico e Social (CES) – www.ces.pt/. Pesquisamos também, tendo em vista aquele segundo objetivo, *sites* da Comissão Europeia, como por exemplo do MISSOC, e dos serviços de emprego dos países que integram a União Europeia.

Tais pesquisas exploratórias revelaram-se infrutíferas face ao nosso propósito, conforme melhor adiante se explanará no ponto III.8 no qual nos pronunciamos sobre as dificuldades encontradas.

Passamos então à realização de entrevistas exploratórias, sendo que, a análise dos textos da lei e as pesquisas até então efetuadas visavam, não só mas também, habilitar-nos à realização de tais entrevistas.

III.2. Entrevistas exploratórias

Assim, em outubro de 2013 iniciamos um primeiro conjunto de entrevistas exploratórias com vista a recolha de elementos e pistas a desenvolver posteriormente em sede de investigação, relativas ao contexto político e processo legislativo subjacente à criação da Comissão de Recursos, às expectativas à data, bem como quanto ao *feedback* da sua atividade, tendo sempre presente o objectivo de perceber se estava em causa uma figura originalmente portuguesa ou inspirada em realidades existentes noutro(s) país(es).

Começamos desde logo pela coordenadora central da Comissão de Recursos, em exercício desde a sua constituição, Doutora Cristina Rodrigues. Tal entrevista foi muito

¹⁴ Mormente, da Organização Internacional do Trabalho: <http://www.ilo.org>; da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE): <http://www.oecd.org>; e da Associação Mundial dos Serviços Públicos de Emprego: <http://www.wapes.org>, consultados em inícios de outubro de 2013.

elucidativa tendo em conta a perspetiva integrada que nos facultou da Comissão de Recursos no seu todo, enquanto coordenadora nacional da mesma (e, como tal, interlocutora direta), e a articulação global com o IEFP. Permitiu-nos ainda apontar no sentido de novos contactos exploratórios tendo em vista o estudo do tema em causa.

Nesse mesmo mês foram ainda realizadas mais duas entrevistas exploratórias, uma com o Eng.º João Proença, Secretário-Geral da União Geral dos Trabalhadores (UGT) à data das negociações em sede de Comissão Permanente de Concertação Social tendente à reforma do regime de proteção do desemprego, que culminou na publicação do Decreto-Lei n.º 220/2006 e na criação da Comissão de Recursos; outra com a Secretária-Geral Adjunta da UGT, Dra. Paula Bernardo. Estas entrevistas, para além de nos permitirem reconstituir o trajeto negocial que conduziu à criação da figura objeto de estudo, na perspetiva de interlocutores em tal processo, apontaram para novos caminhos e tópicos no sentido do seu estudo.

Em dezembro de 2013 foi realizada uma outra entrevista exploratória, desta feita com a Dra. Ana Margarida Silva, elemento de ligação do Departamento de Emprego do IEFP à Rede Eures. Decorrente desta entrevista, e em resultado do grande apoio da entrevistada, foi possível estabelecer contacto e articulação com elementos de ligação de outros países daquela rede, conforme melhor explanaremos no ponto III.5.

Por fim, em Fevereiro de 2014 foi realizada uma última entrevista exploratória com o Dr. Joaquim Bernardo, membro gabinete do Secretário de Estado do Emprego e Formação Profissional no XVII Governo Constitucional. Esta entrevista foi de uma incomensurável mais valia pois, decorrente da informação anteriormente reunida, foi possível aprofundar o nível de informação colhida por forma a melhor apreender os pressupostos subjacentes à criação e definição estrutural da Comissão de Recursos. Efetivamente, permitiu-nos perceber as razões subjacentes à estruturação da comissão em dois níveis de decisão de recurso (primeiro a nível regional, dos vice-coordenadores e, em segunda instância, a nível central por deliberação da Comissão reunida colegialmente), e as razões subjacentes ao facto de os cinco vice-coordenadores se encontrarem adstritos, cada um deles, a uma das estruturas regionais do IEFP.

Todas estas entrevistas exploratórias não tinham um prévio guião definido, porquanto se pretendia que os entrevistados falassem livremente sobre as matérias em causa. Pese embora se tratassem de entrevistas abertas, para além de prepararmos uma breve apresentação do nosso projeto e respetivos objetivos no âmbito deste mestrado,

elencamos no entanto um conjunto de tópicos eventualmente a abordar, como ferramenta de recurso, caso tal se revelasse necessário.

Quanto ao contexto subjacente à criação da Comissão, definiram-se os seguintes tópicos: “Como surgiu a figura? Foi meramente negocial?”; “Inspirou-se noutros países? Exemplos?”; “É conhecida bibliografia sobre o assunto/figura?”.

No que concerne às expectativas à data da sua criação, estabeleceram-se dois tópicos: “O que se pretendia com a figura/modelo?”; “Porquê este figurino?”.

Por fim, quanto ao *feed-back* da sua atividade, elencamos dois tópicos; “Correspondeu ao esperado?”; “Perspectivas de futuro?”.

III.3. Pesquisas bibliográficas

Também em outubro de 2013, na sequência da análise das fontes legais, foram efetuadas pesquisas através da base de dados Jusnet – www.jusnet.pt – tentando encontrar fontes sobre a figura objeto de estudo, todavia sem sucesso.

Neste contexto de diligências de pesquisa de fontes e bibliografia, foram consultadas as bases de dados da Mediateca do IEFP, não conseguindo também referenciar qualquer bibliografia específica.

Em ambos os casos, as pesquisas foram feitas utilizando isoladamente e conjugadas entre si as palavras-chave – “anulação de inscrição para emprego”; “subsídio de desemprego”; “reclamação de ato administrativo”; “recurso de ato administrativo”; “serviço público de emprego”; “Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.”; “centro de emprego”; “Comissão de Recursos”; “provedor do desempregado” - e *keywords* – “cancellation of jobseekers’s registration”; “unemployment benefit”; “administrative act claim”; “administrative act appeal”; “public employment service”; “job centre”; “appeals board”; “unemployed person’s ombudsman”.

Findas estas pesquisas, concluímos pela inexistência de bibliografia ou artigos relativamente à temática objeto de estudo.

III.4. Pedido de acesso a dados do Conselho Económico e Social

Entretanto, de permeio, em finais de outubro de 2013, solicitamos à Secretária-Geral do Conselho Económico e Social o acesso, e citamos, “... às *atas da Comissão Permanente*

de Concertação Social referentes ao ano de 2006, no que concerne às deliberações e pareceres preparatórios relativos às alterações do regime do subsídio de desemprego, concretamente no que respeita à criação da Comissão de Recursos instituída pelo decreto-Lei 220/2016, de 3 de Novembro.”. Em tal pedido esclareceu-se que o mesmo se enquadrava no trabalho de investigação em desenvolvimento, destinando-se a informação colhida estritamente a fins académicos no âmbito do estudo das circunstâncias em que foi instituída a Comissão de Recursos.

Não obstante tal esclarecimento, obtivemos como resposta a indicação de que a Comissão Permanente de Concertação Social funciona no âmbito do CES mas de forma autónoma, sendo que toda a informação passível de disponibilização no contexto da Concertação Social se encontra no seu *site*. Mais nos informou que, de facto, as atas daquelas reuniões têm carácter reservado não sendo as mesmas públicas. Pelo que, por esta via, nada alcançamos que pudesse contribuir para o nosso trabalho.

III.5. Questionário aos elementos de ligação da Rede EURES

Subsequentemente, buscando apurar a eventual existência de figuras congéneres à Comissão de Recursos, em março de 2013 foi realizado um questionário junto dos elementos de ligação dos parceiros EURES.

Decorrente do contacto iniciado com a entrevista exploratória à Dra. Ana Margarida Silva, foi possível, através da sua imprescindível colaboração, articular com os elementos de ligação dos parceiros Eures com vista a indagar da eventual existência de figuras congéneres ou com traços comuns à Comissão de Recursos nos respetivos países.

Conforme informação disponibilizada no respetivo portal na *internet* ⁽¹⁵⁾, “A EURES é uma rede de cooperação que visa facilitar a livre circulação de trabalhadores dentro da UE-28, e ainda na Suíça, Islândia, Liechtenstein e Noruega. A rede é composta pelo Gabinete Europeu de Coordenação, pelos gabinetes de coordenação nacionais, pelos parceiros EURES e pelos parceiros associados EURES. Os parceiros na rede podem incluir serviços de emprego públicos e privados, sindicatos, organizações patronais e outros atores pertinentes no mercado de trabalho.”,

¹⁵ Em <https://ec.europa.eu/eures/public/pt/eures-services>.

Para o efeito foi elaborado um questionário (¹⁶), com uma prévia introdução ao tema na qual explicamos que, no sistema legal português, o desempregado beneficiário de subsídio de desemprego, quando não cumpre as obrigações com o centro de emprego, vê a sua inscrição junto do mesmo anulada (e perde o subsídio de desemprego). Mais se explicou que, desde 2007, os beneficiários podiam recorrer desta decisão de anulação da sua inscrição para emprego recorrendo, sem custos, a um órgão independente do serviço público de emprego que anulou a inscrição, que presta contas apenas aos parceiros sociais. Referimos também que este órgão tem pleno poder para, por critérios de legalidade, revogar a decisão de anulação. Ou seja, vai verificar a conformidade do procedimento que culminou na decisão de anulação com a lei, mantendo-a ou revogando-a. Por fim, informámos o propósito do questionário era o de apurar da existência de alguma outra figura parecida com esta noutros países europeus, ou seja, se em caso de corte do subsídio de desemprego/anulação da inscrição para emprego, os cidadãos podem reclamar para algum órgão que não o próprio decisor, e se, eventualmente, esse órgão depende dos parceiros sociais.

Assim, formulámos oito questões, que se passam a enunciar:

1. No seu país, quando é anulada a inscrição do cidadão para emprego pelo serviço público de emprego, como é que ele pode reclamar ou recorrer dessa decisão? Explique, por favor, de forma sucinta o procedimento.
2. Caso exista um órgão específico para reclamação ou recurso, o mesmo é interno ou externo ao serviço público de emprego?
3. Existindo tal órgão, é independente do próprio serviço público de emprego?
4. Na eventualidade de ser independente do serviço público de emprego, de quem depende?
5. Os parceiros sociais estão representados na composição de tal órgão?
6. Esse órgão é objeto de supervisão pelos parceiros sociais?

¹⁶ Cf. Questionário em inglês adiante junto como Anexo I.

7. Pode indicar-me a página web desse órgão, o respetivo endereço de e-mail ou outra forma de contacto que permita obter mais informação?

8. Pode habilitar-me com quaisquer outros comentários ou esclarecimentos sobre a forma como os cidadãos podem reclamar ou recorrer da anulação da sua inscrição no serviço público de emprego.

Dos trinta e dois questionários enviados, num primeiro momento obtivemos apenas sete respostas. Após uma ronda de insistência junto dos interlocutores que não haviam respondido, conseguimos obter somente mais três respostas.

Pese embora em resultado do inquérito efetuado junto dos parceiros EURES só tenhamos obtido dez respostas ⁽¹⁷⁾ – respetivamente da Suécia, Bulgária, Alemanha, Espanha, Roménia, Eslováquia, Dinamarca, Grécia, Malta e Chipre – do teor das mesmas não resulta a existência de qualquer mecanismo ou figura semelhante à Comissão de Recursos. Mesmo no caso de países como a Dinamarca e Suécia, em que as prestações de desemprego são asseguradas por fundos de desemprego sob alçada dos sindicatos, independentes portanto do serviço público de emprego, são as próprias entidades gestoras dos fundos que decidem as eventuais reclamações gratuitas, ou seja, não judiciais, apresentadas pelos beneficiários.

*

Não obstante no sistema maltês, conforme resulta do teor do Anexo II, se possam identificar características comuns ao nosso – o facto de o apelo ser dirigido a uma entidade externa e independente do serviço de emprego, com representação dos parceiros sociais – feita uma análise mais aprofundada verificamos que não passa disso mesmo, sendo tal sistema muito diferente, no contexto de uma realidade territorial, populacional e político-administrativa absolutamente distinta.

Na sequência das respostas obtidas relativamente a Malta, e na ausência, segundo as mesmas, de um *site* específico na *internet*, estabeleceu-se contacto telefónico com o autor de tais respostas, a fim de colher mais elementos sobre aquela realidade em concreto, tendo em vista apurar as eventuais semelhanças entre os dois sistemas. Através desse contacto identificamos a entidade responsável pela análise das reclamações no âmbito das anulações de inscrição para emprego e concomitante cessação do subsídio desemprego como sendo a “National Employment Authority”.

Esclareceu-nos que é uma autoridade nacional, entidade externa e autónoma ao serviço de emprego e segurança social, à qual o desempregado tem que dirigir o recurso. Também lá o utente não reclama para o autor do ato, só podendo reclamar para esta autoridade que decide autonomamente se o utente tem direito à reinscrição para emprego e conseqüente retoma do subsídio. Funcionando neste âmbito como um tribunal, as suas decisões são finais, delas não cabendo posterior recurso judicial. Este regime está instituído desde o início da década de 1990.

Na sequência destes esclarecimentos telefónicos tentamos aprofundar mais esta realidade recorrendo ao portal do Governo de Malta na *internet* ⁽¹⁸⁾. Aí encontramos a estrutura orgânica desta Autoridade, encontrando-se também neste portal da *internet* um *link* para o diploma legal que a instituiu, que data de 1990.

Para efeitos de contextualização desta realidade, que consideramos efetivamente distinta da nossa, cumpre salientar, segundo o *site* do Governo de Malta, que este país tornou-se independente da Grã-Bretanha em 1964, transformando-se em república em 1974, sendo que, em 2004 aderiu à União Europeia. Com um território de apenas 316 Km², o número de habitantes em 2014 era, aproximadamente, de 417.000 habitantes.

Não obstante a existência de um Ministério da Educação e Emprego, existe uma Autoridade Nacional para o Emprego, a “National Employment Authority”, criada em paralelo com o serviço público de emprego – “The Employment and Training Corporation” – através do “*Employment and Training Services Act (Cap. 343)*”.⁽¹⁹⁾

Esta autoridade, é composta por três membros independentes, mais dois representando os interesses dos empregadores, a que acrescem ainda dois representando os interesses dos trabalhadores. Dos membros independentes, um assume o cargo de presidente, assumindo outro o cargo de vice-presidente.

Este órgão colegial aglutina vastas competências que vão da monitorização do emprego à elaboração de estudos; decisão reclamações no âmbito do emprego (nomeadamente as relativas às anulações de inscrições) e formação profissional; funcionando também

¹⁷ Cf. quadro adiante junto como Anexo II.

¹⁸ Pode ser consultado em

<https://www.gov.mt/en/Government/Government%20of%20Malta/Ministries%20and%20Entities/Officially%20Appointed%20Bodies/Pages/Authorities/National-Employment-Authority.aspx>

¹⁹ Pode ser consultado em

<http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8814&l=1>

como órgão consultivo do Ministro da Educação e Emprego. Tem também competências regulamentares no âmbito do “*Employment and Training Services Act*”, nomeadamente, sobre as circunstâncias em que um cidadão registado para o emprego pode perder a sua prioridade para o encaminhamento para o emprego, ou seja, pode ver anulada a sua inscrição para o efeito e, conseqüentemente, perder o direito ao subsídio de desemprego.

Conforme “*Part II, 4. (2) (e)*” do “*Employment and Training Services Act (Cap. 343)*” as decisões neste âmbito são finais, ou seja, insuscetíveis de ulterior recurso, nem mesmo judicial, uma vez que neste âmbito a Autoridade atua como um tribunal.

Ou seja, no âmbito do emprego e formação profissional, esta entidade tem competências vastas que, entre nós se encontram dispersas por diferentes entidades, nomeadamente, a Direção Geral do Emprego, o próprio IEFP, atuando inclusivé como tribunal na análise e decisão de reclamações.

Neste contexto, e pese embora este órgão de apelo integre representantes dos empregadores e trabalhadores, a figura e o modelo subjacentes são absolutamente distintos do instrumento objeto do nosso estudo, conforme melhor adiante se explanará no ponto IV.4 a propósito das singularidades da Comissão de Recursos e do sistema de recurso entre nós instituído.

III.6. Análise da documentação produzida pela Comissão de Recursos e de notícias publicadas na imprensa escrita e on-line

Entretanto, procedeu-se também à recolha e análise da documentação produzida pela própria Comissão de Recursos, identificada a final, na alínea d) das Fontes e Bibliografia, como documentação nacional.

Procedeu-se também à identificação e análise de notícias na imprensa sobre a Comissão de Recursos e o novo regime da reparação da eventualidade de desemprego, elencada na alínea c) das Fontes e Bibliografia, publicadas entre 04.10.2007 e 27.02.2015.

A análise desta documentação foi preponderante para a elaboração do capítulo IV deste trabalho.

III.7. Entrevistas aos operadores no terreno

Posteriormente foi realizado um segundo conjunto de entrevistas, desta feita já no âmbito da avaliação do instrumento na ótica da instituição, cujos resultados apresentaremos no capítulo V.

Para tal, selecionamos aleatoriamente um dirigente ou ex-dirigente por cada Delegação Regional do IEF, que houvesse sido diretor de centro de emprego quer antes da existência da Comissão de Recursos (fase em que analisava as reclamações dos seus atos e o recurso era dirigido ao seu mais elevado dirigente hierárquico), quer após a existência da Comissão (fase atual em que não há lugar à apresentação de reclamações mas tão só à dedução de recurso em dois níveis: primeiro a nível regional, para o respetivo vice-coordenador da região; e depois, em segundo plano, a nível nacional para a Comissão no seu todo).

Sendo cinco as delegações regionais do IEF, realizamos assim cinco entrevistas; uma por região. Dada a dispersão regional dos entrevistados, optou-se por realizar tais entrevistas telefonicamente, conforme guião apresentado mais à frente, no capítulo V.

Para estas entrevistas, semi-estruturadas, foram enunciadas apenas três questões a colocar a cada um dos entrevistados, sendo de resposta aberta, porquanto se pretendia uma avaliação o mais livre e ampla possível com vista a aferir da perceção dos interlocutores sobre os aspetos que considerassem mais relevantes.

Sobre o teor e resultados das mesmas, conforme referido, pronunciar-nos-emos no capítulo V.

III.8. Das dificuldades encontradas

Do ponto de vista metodológico, não havendo documentação organizada que permitisse o estudo, o que só por si constituiu um enorme obstáculo à agilização da investigação, o recurso subsidiário às referidas entrevistas exploratórias revelou-se complexo quer pelo facto de não se conhecerem os interlocutores, com exceção da Coordenadora Central, quer por dificuldades de acerto de agenda, a que acresce a distância decorrente de as mesmas se haverem realizado em Lisboa e o signatário residir e trabalhar na área metropolitana do Porto.

Outro grande obstáculo resultou da negação do acesso às atas solicitadas à CES pelo facto de alegadamente serem reservadas, não obstante houvesse sido devidamente contextualizado e fundamentado o pedido.

Teria sido muito interessante, e fator de valorização desta investigação, o acesso àquelas atas permitindo-nos uma reconstituição direta e mais profunda do processo negocial que culminou na definição e criação do modelo objeto de estudo, tanto mais que, conforme se concluirá, se trata de um modelo original e inovador que resultou precisamente desse processo negocial.

Consumando-se a génese do modelo num Decreto-Lei, diploma legal da iniciativa da responsabilidade do Governo, não tramitou junto da Assembleia da República. Como tal, não encontramos qualquer rasto do inerente processo legislativo através do respetivo portal na *internet*. Por sua vez, o Governo em exercício no período em que desenvolvemos a nossa investigação, era distinto do que aprovou o diploma em causa, sendo que o arquivo do portal do Governo na *internet*, pese embora disponibilize alguma informação sobre os anteriores governos, era omissa sobre processos legislativos encetados pelos mesmos.

As referidas pesquisas exploratórias na *internet* também elas se revelaram estéreis. Isto porque, dada a contemporaneidade da figura, e o facto de resultar de um processo negocial próprio e não, por exemplo, do decalque ou adaptação de modelo previamente existente ou teorizado, inexistente bibliografia sobre a temática em causa ou documentação organizada que permita o estudo teórico sobre esta matéria. Não existe análise nem reflexão teórica sobre a figura. Para além do suporte legal à sua criação, existe apenas documentação administrativa e de prestação de contas ao Conselho de Administração do IAFP, I.P, com base na qual elaboramos o nosso estudo.

Daí que, da busca de figuras congéneres que efetuamos através dos parceiros EURES, também nada tenhamos encontrado que nos permitisse, eventualmente, cotejar a nossa figura com outras e analisar correlativamente os respetivos pontos fortes e fracos por forma a aventar hipotéticas possibilidades de evolução ou melhoria da mesma, por via de tal comparação. Apesar de no sistema maltês, tal como no nosso, o apelo ser dirigido a uma entidade externa e independente do serviço de emprego, com representação dos parceiros sociais, as específicas características daquele afastam-no em absoluto do modelo português dada a distinta realidade supra enunciada, a qual, em nossa opinião, não permite tal cotejo.

IV. GÉNESE DA COMISSÃO DE RECURSOS, OPERACIONALIZAÇÃO E ATIVIDADE DESENVOLVIDA

IV.1. Enquadramento histórico, motivação social e económica

Conforme se pode verificar do quadro seguinte, pese embora a média da taxa de desemprego percentual dos 15 aos 74 anos, nos 28 países da atual União Europeia, se mantivesse relativamente estável nos quatro anos anteriores à reforma do regime da proteção da eventualidade de desemprego operada pelo Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro (decaindo ligeiramente neste último ano), em Portugal assistia-se porém a um gradual crescimento da mesma, correspondente a uma diferença de mais de 3 pontos percentuais entre 2002 e 2005, mantendo-se em 2006 o mesmo valor percentual do ano imediatamente anterior.

Quadro 1 - Taxa de desemprego (%), dos 15 aos 74 anos, na UE 28 e Portugal de 2002 a 2006

Ano	2002	2003	2004	2005	2006
EU28	9,0	9,1	9,2	9,0	8,2
Portugal	4,5	6,1	6,3	7,6	7,6

Fonte: Pordata, cf. Anexo III.

Seguindo a mesma tendência, naquele período registou-se também um crescimento gradual do número médio anual de desempregados inscritos nos centros de emprego, tendência essa que se infletiu, muito ligeiramente, em 2006, conforme dados constantes do quadro seguinte.

Quadro 2 - Média anual de desempregados inscritos nos centros de emprego de 2002 a 2006 (indivíduo – milhares)

2002	2003	2004	2005	2006
344,6	427,3	461,0	477,2	459,5

Fonte: Pordata, cf. Anexo IV.

Em paralelo, também se vinha registando um aumento do número total de prestações de desemprego pagas pela Segurança Social nos anos que precederam a reforma do regime, não obstante uma redução em 2006, face a 2005, de 11.634 subsídios, conforme se evidencia no seguinte quadro.

Quadro 3 - Total de prestações de desemprego da Segurança Social de 2002 a 2006 (n.º indivíduo)

2002	2003	2004	2005	2006
201.816	268.728	294.512 (*)	301.828	290.194

(*) Quebra de série.

Fonte: Pordata, cf. Anexo V.

De facto, se compararmos os valores do ano 2002 com os de 2005, verificamos que o número de subsídios de desemprego pagos neste último ano é superior em quase cerca de 50% ao volume de subsídios pagos naquele ano.

Em termos estatísticos - de taxa de desemprego, média anual de desempregados inscritos nos centros de emprego e total de prestações de desemprego pagas – são estes os antecedentes da revisão do regime das prestações de desemprego que vigorou desde 01.07.1999 (data da entrada em vigor do Decreto-Lei 119/1999, de 13 de Abril ⁽²⁰⁾), pelo período total de sete anos e seis meses, até à entrada em vigor, em 01.01.2007, do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro ⁽²¹⁾ ⁽²²⁾.

*

De acordo com o preâmbulo deste diploma legal, pretendia-se, através da revisão operada sobre o regime jurídico de proteção no desemprego, que o mesmo pudesse refletir positivamente a alteração dos paradigmas de funcionamento dos sistemas económicos e os desafios que são colocados aos sistemas de protecção social.

Segundo o mesmo, e citamos “*A necessidade de sustentar a elevação das taxas de emprego e a manutenção de taxas de desemprego estrutural reduzidas, no quadro dos*

²⁰ Cf. artigo n.º 80.º do Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de abril.

²¹ Cf. artigo n.º 88.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 220/06, de 3 de novembro.

²² Salvo, conforme já aludido, no que respeita à nova disciplina do regime de recurso, que produziu efeitos apenas a partir de 29.06.2007, data a assinatura da Portaria n.º 1301/2007, de 3 de Outubro, que criou a Comissão de Recursos (cf. disposições conjugadas do artigo 7.º desta portaria e 88.º n.º 3 do Decreto-Lei n.º 220/2006).

objectivos definidos na Estratégia de Lisboa, e, conseqüentemente, do Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego, onde se integra o Plano Nacional de Emprego, impõe um aumento dos esforços no sentido da activação rápida dos trabalhadores que temporariamente se encontrem em situação de desemprego, pois o ciclo de deterioração das qualificações é hoje substancialmente mais acelerado.”

Mais se sustenta em tal preâmbulo, em sede de enunciação das inovações introduzidas e respetiva motivação, que, e voltamos a citar, “*Considerando que as medidas passivas de emprego devem ter a duração do período de tempo estritamente necessário para que seja possível o retorno ao mercado de trabalho, são previstos mecanismos de activação dos beneficiários, reforçando-se para o efeito a acção do serviço público de emprego.*

Com efeito, o reforço e a sustentação da protecção social fazem-se por via do reforço das exigências das partes, na relação entre o Estado e os cidadãos, pelo que se entende necessário reforçar o papel dos serviços públicos no sentido de ser garantida aos beneficiários desta prestação uma actuação cada vez mais personalizada e mais e melhores esforços na garantia de novas oportunidades de qualificação e inserção profissional dos beneficiários.”

Continuando a síntese do novo paradigma de actuação dos serviços de emprego ali se refere que, “*Assim, no âmbito das alterações preconizadas no presente decreto-lei, destaca-se o reforço do papel dos centros de emprego no acompanhamento personalizado dos beneficiários das prestações de desemprego visando a sua rápida inserção no mercado de trabalho, estabelecendo orientações quanto às medidas que o beneficiário deve encetar no sentido de melhorar a sua empregabilidade, quais os esforços de procura activa mais adequados, eventuais necessidades de formação profissional e ainda, tendo em conta a conjuntura específica do mercado de trabalho, quais os empregos em que se pode verificar uma mais rápida inserção profissional.*

Complementarmente, estabelece-se um conjunto de medidas ao nível operativo que têm como objectivo a promoção de um serviço personalizado de acompanhamento aos beneficiários das prestações de desemprego, nomeadamente através da reafecção de recursos humanos nos serviços de atendimento público dos centros de emprego, a criação de uma bolsa de emprego através do serviço de Net-emprego, bem como a definição de uma estratégia de contacto com o meio empresarial, procurando desenvolver uma metodologia eficaz de divulgação da oferta de trabalhadores e de

identificação das áreas e sectores mais carenciadas de recursos humanos, procurando proceder aos necessários ajustamentos entre a oferta e a procura de acordo com a evolução do mercado de trabalho.”.

Conforme já por nós mencionado, pese embora no preâmbulo do diploma, em sede de enunciação das inovações introduzidas, não se faça qualquer referência à alteração do modelo de impugnação graciosa das decisões de anulação das inscrições para emprego e à previsão da existência de uma Comissão de Recursos, alude-se porém às principais alterações que vão ser determinantes para a instituição da mesma, Assim, e citamos uma vez mais, refere-se o seguinte: *“Por outro lado, introduz-se igualmente um conjunto de medidas que visam a activação dos beneficiários, as quais se traduzem numa maior exigência no modo como é efectivada a disponibilidade dos beneficiários das prestações de desemprego no sentido de promoverem esforços de procura activa e contribuir empenhadamente na melhoria das suas condições de empregabilidade.*

Assim, aos beneficiários que estejam a receber prestações de desemprego passa a ser exigido o cumprimento de deveres no sentido da promoção da sua empregabilidade, como o cumprimento do dever de procura activa e a obrigação de apresentação quinzenal.”

Não refere porém o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 220/2006 que, o incumprimento destes e de outros deveres, é determinante da anulação da inscrição para emprego do beneficiário das prestações de desemprego e, por via disso, da cessação do pagamento dessas mesmas prestações, conforme resulta das disposições conjugadas dos seus, já supra citados e transcritos, artigos 49.º n.º 1 e 4 e 54.º n.º 1, alínea c).

Estas últimas inovações mencionadas, ao nível do cumprimento de deveres e consequências da sua violação, voltam a ser mencionadas no preâmbulo da Portaria n.º 1301/2007, de 3 de Outubro, fazendo-se aqui a correlação das mesmas com a criação e missão da comissão quando ali se refere, e citamos:

“No âmbito das inovações introduzidas por aquele decreto-lei [o 220/2006] salientam-se as medidas de ativação dos beneficiários do subsídio de desemprego, tendo sido estabelecido que o incumprimento dos deveres de procura activa e de cumprimento do plano pessoal de emprego podem levar à anulação da inscrição do beneficiário do centro de emprego e a conseqüente cessação do subsídio de desemprego.

Assim, como reforço das garantias dos beneficiários surgiu a possibilidade dos desempregados abrangidos pelo seu regime poderem apresentar recurso não contencioso das decisões de anulação de inscrição, proferidas pelos centros de emprego, para uma Comissão de Recursos a criar mediante legislação própria.” (esta mesma citada Portaria).

*

De facto, a mudança de paradigma foi relevante e substancial. Pese embora no Decreto-Lei n.º 119/1999 já se encontrassem consagrados alguns deveres dos beneficiários das prestações de desemprego para com os centros de emprego que transitaram e se mantiveram no regime resultante do Decreto-Lei 220/2006 – como por exemplo, os deveres de aceitação de emprego conveniente, trabalho socialmente necessário ou formação profissional, e de comparecer nas datas e locais determinados pelo centro de emprego, cf. artigo 51.º n.º 1 a) e b) daquele diploma – cuja violação injustificada, nos termos do artigo 43.º, sob epígrafe “Actuações injustificadas”, determinava a cessação das prestações de desemprego (no caso de falta de comparência, apenas na segunda vez em que tal se verificasse), a formulação do novo diploma neste âmbito é muito mais ampla.

Efetivamente, a cessação das prestações de desemprego neste novo diploma legal decorre, no que respeita à relação com o centro de emprego, da quebra dessa relação, ou seja, da anulação da inscrição para emprego, conforme artigo 54.º n.º 1 c). Na nova previsão legal, tal cessação não decorre diretamente do incumprimento de um qualquer dever, como no regime anterior, mas sim do facto da inscrição para emprego ser anulada pelo centro de emprego. Por sua vez, esta anulação decorre do incumprimento de um leque muito maior e, como tal, mais apertado de deveres, enunciados no já supra transcrito artigo 49.º. Assim, para além dos deveres já anteriormente consagrados cuja violação injustificada determinava diretamente a cessação das prestações de desemprego, determinam agora a anulação da inscrição para emprego (e consequentemente das prestações de desemprego) uma primeira falta de comparência injustificada (e não apenas a segunda, como anteriormente); a recusa injustificada do Plano Pessoal de Emprego; a recusa injustificada de outras medidas ativas de emprego em vigor, ainda que não previstas neste artigo; o segundo incumprimento injustificado de dever de procurar ativamente emprego pelos próprios meios e efetuar a sua demonstração perante o centro de emprego; o segundo incumprimento injustificado das

obrigações e ações previstas no Plano Pessoal de Emprego; a segunda verificação pelo centro de emprego do incumprimento injustificado do dever de apresentação quinzenal; bem como a desistência injustificada ou exclusão justificada de trabalho socialmente necessário e formação profissional e a recusa ou desistência injustificada ou a exclusão justificada de medidas ativas de emprego previstas no plano pessoal de emprego.

Em suma, no anterior regime estabelecia-se uma relação direta entre o incumprimento de um reduzido leque de deveres e a cessação das prestações de desemprego, sendo que, para o efeito, o centro de emprego deveria comunicar à competente instituição de segurança social o respetivo incumprimento – cf. artigo 69.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 119/1999. No novo regime não se estabelece tal relação direta entre o incumprimento de deveres e a cessação das prestações de desemprego, uma vez que o que determina tal cessação é a anulação da inscrição para emprego. Porém, tal anulação tem por fundamento o incumprimento, conforme referido, de um leque muito maior e mais apertado de deveres, tendo-se alargado a competência do centro de emprego, que agora não se limita a comunicar aos serviços da segurança social (entidade pagadora das prestações) o facto determinante da cessação das mesmas, mas sim o facto determinante da anulação da inscrição para emprego – cf. artigo 79.º n.º do Decreto-Lei 220/2006 – o que pressupõe que antes pondere e avalie o incumprimento que conduziu à anulação. Com efeito, no artigo 70.º deste diploma conferiu-se ao centro de emprego da área de residência do beneficiário não só a competência para verificar o cumprimento de deveres legalmente cometidos aos beneficiários (alínea i)), mas também a de avaliar as justificações apresentadas relativas aos respetivos incumprimentos (alíneas g) e h)) e de decidir a anulação da inscrição por via dos mesmos (alínea j)).

Este reforço de competências, entre outras mais que lhes foram atribuídas, conduziu a um inevitável e previsível aumento da carga de tarefas burocráticas a cargo dos centros de emprego, que adiante voltaremos a abordar.

*

Para melhor apreendermos a substancial relevância da mudança de paradigma, não basta atentarmos na letra da lei no que se refere aos sucessivos regimes da reparação da eventualidade de desemprego. Há que ter em conta outro fator, que radica no próprio modelo de bases da segurança social.

No âmbito da Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro ⁽²³⁾, vigente à data da publicação e entrada em vigor do Decreto-Lei 220/2006, a qual aprovou as Bases da Segurança Social, a proteção da eventualidade de desemprego (tal como atualmente) inseria-se no sistema previdencial de segurança social – cf. artigo 29.º n.º 1 alínea c) ⁽²⁴⁾ - o qual, assente num princípio de contributividade, tem por base uma relação sinalagmática direta entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações – cf. artigo 30.º ⁽²⁵⁾.

Estando em causa uma prestação no âmbito do sistema contributivo de segurança social o novo regime rompeu de uma forma flagrante com a conceção vigente segundo a qual, estando em causa o direito a uma prestação social decorrente tão só das contribuições anteriormente realizadas para o efeito, o direito e manutenção da mesma não poderia depender da imposição de quaisquer outras condições, a não ser de um período mínimo de contribuições previamente efetuadas.

Poder-se-á dizer, e bem, que o Decreto-Lei n.º 119/1999 já havia rompido com tal conceção. Todavia, de uma forma mitigada. As prestações só poderiam eventualmente cessar quando, quem estava inscrito para emprego, efetivamente recusava injustificadamente emprego, trabalho socialmente necessário ou formação profissional, ou ainda, quando faltava mais de uma vez injustificadamente às convocatórias do centro de emprego. E de certa forma tal compreendia-se, uma vez que estas atuações contraditavam manifestamente o propósito e a lógica da inscrição no centro de emprego que é, indubitavelmente, a de obstar à situação de desemprego, ou seja, a de diligenciar pela obtenção de emprego ou obter melhores ou novas qualificações para o conseguir.

Todavia, o regime implementado pelo Decreto-Lei n.º 220/2006, praticamente fez tábua rasa desta conceção, por via, conforme já referido, do exponencial aumento de deveres unilateralmente impostos pelo Estado, para efeitos de perceção das prestações de desemprego por parte dos cidadãos que previamente contribuíram por via de descontos obrigatórios sobre os seus rendimentos, a favor desse mesmo Estado, com vista à reparação da eventualidade de desemprego.

*

Ante a iminência desta mudança de paradigma pretendida pelo Estado, através do Governo, em sede de concertação social contrapuseram os parceiros sociais a

²³ Foi revogada pelo artigo 109.º n.º 1 da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, que define as bases gerais do sistema de segurança social, a qual, nos termos do seu artigo 110.º n.º 1, entrou em vigor em 17.01.2007, dezasseis dias depois da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 220/2006.

²⁴ Corresponde ao atual artigo 52.º n.º 1 alínea c) da Lei n.º 4/2007.

²⁵ Corresponde ao atual artigo 54.º da Lei n.º 4/2007.

necessidade de, face ao aumento de deveres relativamente a algo que até então era entendido praticamente como uma espécie de direito adquirido, acautelar a possibilidade de reação contra as decisões de anulação de inscrição e cessação do subsídio de desemprego injustas. Questão esta que foi considerada fundamental. Pretendia-se uma estrutura autónoma face ao poder instalado e à estrutura hierárquica do IEFP, entidade responsável pela execução das novas regras então em vias de consagração e implementação.

Segundo os entrevistados em sede de entrevistas exploratórias, inicialmente, pela parte do Governo, terá sido avançada a possibilidade de criação de uma espécie de “Provedor do Desempregado”, sem o poder que a Comissão de Recursos detém, de revogar a decisão de anulação de inscrição para emprego proferida por um diretor de centro de emprego. Todavia, o processo negocial foi evoluindo e, com a consagração de maiores exigências aos beneficiários e maior controlo/fiscalização dos mesmos, surgiu esta figura como contraponto das novas imposições àqueles. Solução mais robusta por contraposição ao acentuar da subversão da lógica do regime contributivo operada pelo novo regime.

Entendeu-se que a figura de um “Provedor”, com meros poderes de recomendação, sem poder repor a eventual injustiça praticada, não equilibraria a balança no que concerne às posições relativas da administração e do administrado, atenta a supremacia daquela face a este, quando estava em causa um direito social decorrente, conforme já profusamente referido, do facto de o mesmo haver contribuído financeiramente para a sua constituição. A propósito da figura do “Provedor”, apesar de a posterior consagração legal não aludir a tal designação ou modelo, não deixa de ser sintomático e uma evidência de que a criação da mesma foi aventada, o facto de as primeiras notícias saídas a público após a criação da Comissão de Recursos, veicularem a criação do “Provedor do Desempregado” ⁽²⁶⁾.

²⁶ A este propósito, e a título de exemplo, vejam-se as seguintes notícias relativas à Comissão de Recursos, de 04.10.2007: Jornal 24 Horas, pág. 19, sob título “Desempregados agora têm um provedor com quem falar”; Público, pág. 38, sob título “Desempregados têm provedor a quem se queixar”; Primeiro de Janeiro, pág. 14, sob título “Provedor do Desempregado”; Jornal de Notícias, pág. 16, sob título “Comissão de apelo arranca” (em cujo corpo se alude a “provedor do desempregado”; Jornal de Negócios, pág. 43, sob título “Desempregados contam com um provedor desde ontem”; Destak, pág.27, sob título “Desempregados já têm novo provedor”. Veja-se também, semanário Sol, de 05.10.2007, pág. 20, sob título “Desempregados com provedor”; Jornal de Leiria, de 11.10.2007, pág. 30, sob título “Desempregados têm provedor”; Gazeta das Caldas, de 19.10.2007, pág. 8, sob título “Cristina Rodrigues nomeada provedora do desempregado”; Público, de 16.11.2007, pág. 11, sob título “Provedor contra “eventuais árbitros” dos centros de emprego”; do Jornal de Negócios, de 29.01.2008, pág. 17, sob título “Provedora repôs subsídio a 23% dos desempregados queixosos”; Correio da Manhã, de 05.04.2008, pág. 31, sob título “Desemprego 264 recorreram à provedora”; Açoriano Oriental, de 05.04.2008, pág. 30, sob título “Provedora do desempregado recebe 264 desempregados”.

*

Concertado o nível de intervenção da Comissão, estruturou-se o órgão numa lógica de proximidade no terreno, porquanto se entendeu que a sua centralização seria nefasta, distanciando-o das situações e das especificidades das diferentes realidades regionais. Pretendeu-se também um maior envolvimento com os próprios serviços, responsáveis pela execução de um regime que veio exigir muito mais de si, pelo aumento das competências atribuídas, permitindo assim um melhor esclarecimento dos mesmos. Visou-se afastar a ideia de um organismo central que fosse visto como ameaça aos próprios serviços.

Num momento em que as regras de controlo foram alteradas e reforçadas, nomeadamente por via dos controlos quinzenais e do cruzamento de dados com a Segurança Social, implicando um maior nível de intervenção e controlo pelos centros de emprego, houve a preocupação de não criar tensão entre membros da Comissão de Recursos, enquanto órgão de supervisão, e os operadores locais; por forma a acautelar que a figura não constituísse uma ameaça ou causa de curto-circuito aos circuitos internos.

Deste modo, a tónica foi a de não pôr em causa circuitos normais dentro da “máquina”. Pese embora o grande grau de autonomia, visando a proteção dos interesses dos utentes, pretendeu-se que o órgão consubstanciasse também um fator de proteção dos próprios serviços, para que estes não aplicassem o novo regime, cada um na sua área de intervenção, à sua maneira.

A estruturação da Comissão em dois níveis de decisão permitiria, como efetivamente veio a suceder, a aproximação da decisão em primeira instância à região, através da decisão do vice-coordenador regional, acautelando em segunda instância a harmonização e consolidação a nível nacional dos entendimentos e interpretações, no que respeita à aplicação do regime, por via das deliberações da Comissão proferidas pelo conjunto dos seus membros.

Estando em causa a perda ou retirada de um benefício social, para além de se pretender que o órgão para o qual se recorre fosse independente daquele que gere o benefício – o que foi conseguido pela criação de uma estrutura autónoma que responde diretamente ao Conselho de Administração do IEFP, sem dependência orgânica ou funcional do seu

Conselho Diretivo, ou seja, do seu órgão executivo - pretendeu-se com o delinear e criação deste órgão evitar a judicialização de conflitos no âmbito de apoios que são fundamentais para as pessoas, com as conseqüentes delongas, custas e encargos processuais.

Daí a consagração de um sistema de recurso intermédio, não hierarquizado nem judicial, gratuito e sem necessidade de constituição de advogado.

*

Por fim uma nota relativa não propriamente à figura, mas sim ao modelo processual delineado e que se prende com a eliminação das reclamações. A supressão das mesmas teve subjacente a preocupação em libertar os centros de emprego dessas tarefas numa altura em que aumentaram substancialmente as suas competências, permitindo-lhes desafetar meios e recursos, por forma a alocá-los ao cumprimento dessa novas incumbências.

IV.2. Estrutura e modo de funcionamento da Comissão de Recursos

Conforme resulta do teor da Portaria n.º 1301/2007, a Comissão de Recursos é composta por um coordenador central e cinco coordenadores-regionais (adstritos a cada uma das estruturas regionais do IEFP: Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, e Algarve) nomeados pelo conselho de administração do IEFP, de quem são diretamente dependentes.

Quanto ao seu funcionamento, aos vice-coordenadores regionais cumpre analisar e decidir os recursos sobre as decisões de anulação de inscrição proferidas pelos centros de emprego da respetiva região, sendo que, da decisão do vice-coordenador cabe recurso para a Comissão de Recursos no seu todo (²⁷). Ou seja, a Comissão funciona em dois níveis: em primeira instância a nível regional, mediante recurso para o vice-coordenador regional, e em segunda instância, a nível central para reanálise da decisão daquele.

Para além da análise e decisão de recursos, compete ainda à Comissão elaborar semestralmente relatórios globais da atividade desenvolvida, no que respeita às decisões

²⁷ Com exceção, por razões de garantia de imparcialidade, do próprio vice-coordenador recorrido por via do impedimento consagrado no artigo n.º 44.º n.º 1 g) do Código do Procedimento Administrativo de 1991, a que corresponde o atual artigo n.º 69.º n.º 1 f) do novo Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

recorridas, nomeadamente quanto ao seu sentido, a submeter ao conselho de administração, com conhecimento ao conselho diretivo, ambos do IEFP.

IV.3. Da natureza do recurso para a Comissão de Recursos

Os recursos para o vice-coordenador regional e para a Comissão previstos no artigo 3.º da Portaria 1301/2007, de 3 de Outubro, consubstanciam recursos hierárquicos impróprios nos termos do n.º 1 do artigo 176.º ⁽²⁸⁾ do Código do Procedimento Administrativo então vigente, porquanto tais recursos não tinham, nem têm, lugar no âmbito de uma relação hierárquica, mas sim de relação de supra-ordenação orgânica. Assim, no âmbito dos recursos para os vice-coordenadores regionais e para a Comissão, estão em causa impugnações de atos administrativos (decisões de anulação da inscrição para emprego) dirigidas a um órgão (o vice-coordenador regional ou Comissão) que exerce poderes de supervisão sobre tais atos que são da competência de outros órgãos (os diretores dos centros de emprego), sem que entre ambos exista qualquer relação hierárquica. Efetivamente, não obstante os vice-coordenadores regionais e a Comissão de Recursos exerçam, neste âmbito (das anulações de inscrição para emprego), poderes de supervisão sobre os diretores dos centros de emprego, entre aqueles e estes não existe qualquer relação hierárquica, pese embora integrem a mesma pessoa coletiva, que é o IEFP, I.P..

Pelo que, considerando que a anulação das inscrições para emprego é da exclusiva competência dos diretores dos centros de emprego, o recurso para os vice-coordenadores regionais e para a Comissão tem por objeto a apreciação da legalidade e/ou da conveniência do ato recorrido, cabendo aos mesmos confirmar ou revogar tal ato, mas não modificá-lo ou substituí-lo, atento o disposto no artigo 174.º n.º 1 (2.ª parte) ⁽²⁹⁾ do referido código. O poder de controlo destes consubstancia-se na análise do ato recorrido no sentido de apurar se o mesmo respeitou e está conforme quer à lei, quer às regras técnicas e de boa administração. Caso se verifique a violação de quaisquer destas normas, cabe-lhes revogar pura e simplesmente o ato, mas não modificá-lo ou substituí-lo, sendo que, é aos diretores dos centros de emprego que compete extrair as necessárias consequências da anulação.

²⁸ Corresponde à alínea a) do n.º1 do atual artigo 199.º do novo Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, o qual define o regime dos recursos administrativos especiais.

²⁹ Corresponde ao atual artigo 197.º n.º1 do novo Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

IV.4. Singularidades da figura e do regime instituído

Do supra exposto resulta a singularidade da figura em causa que, em suma, se pode sintetizar, para além da sua independência por via da externalização para um órgão não inserido na cadeia hierárquica executiva, no facto de a mesma haver sido especificamente criada para analisar os recursos das anulações das inscrições para emprego, subjacente à qual está assim um princípio de especialização das matérias da sua competência. Também aqui se distingue do recurso hierárquico tradicional, no âmbito do qual o decisor potencialmente ajuíza uma série de diferentes matérias.

Acresce que, sendo uma entidade externa, não consubstancia uma mera provedoria já que dispõe de efetivos poderes de decisão (de anulação do ato recorrido) e não de mera recomendação. Apesar de posicionada fora da cadeia hierárquica decisória, a Comissão de Recursos tem poder decisório nesta matéria.

Conforme referido, a sua singularidade está também patente no facto de, no desempenho da sua missão legal, sendo também parte da Administração, assumir o papel de coadjuvação e articulação permanente com o IAFP e as suas diferentes unidades orgânicas, em paralelo com a ponte que por sua via se estabelece entre a realidade da execução das políticas, os seus executores e os parceiros sociais.

Por via dos relatórios semestrais de atividades elaborados pela Comissão de Recursos, e em particular da análise crítica mais aprofundada constante dos relatórios anuais, permite-se aos mesmos percecionarem os potenciais e latentes focos de problemas inerentes ao regime em vigor, reforçando a deteção dos mesmos e a possibilidade de correção e melhoria da legislação.

No âmbito do tradicional recurso hierárquico ou do judicial, não existe reporte de atividades a este nível, nem com esta abrangência.

*

De realçar o exposto, por legalmente consagrado, papel de harmonização da interpretação e aplicação do regime, através da sua atuação e de tal prestação de contas.

Não obstante prestem contas ao Conselho de Administração do IEFP, I.P. e, concomitantemente, pela representação no mesmo, aos parceiros sociais, a coordenadora central e os vice-coordenadores regionais não representam os membros daquele conselho, sendo independentes em relação aos mesmos.

Poderemos dizer que a independência da Comissão é tríplice, pois, apesar da dita prestação de contas, esta é independente do Conselho de Administração, bem como do Conselho Diretivo, e, naturalmente, do público que a si recorre. Esta independência, permite uma posição de maior e melhor equidistância entre o serviço público e o cidadão.

Efetivamente, a Comissão não perspetiva a análise das situações na ótica do serviço público executor das políticas governamentais, o que não sucede, por exemplo, no âmbito do recurso hierárquico comum em que a análise jurídica é feita necessariamente nessa ótica não podendo deixar de considerar as circulares ou normativos internos sobre a matéria em análise. A Comissão de Recursos está tão só, e apenas, vinculada à lei no que concerne à análise das decisões recorridas.

Também do ponto de vista individual, do técnico que fundamenta a decisão (e neste caso decide) sobre o mérito do recurso, se verifica uma independência superior e incomparável à do técnico que no recurso tradicional prepara a decisão sobre o mesmo. Este, para além de habitualmente depender hierarquicamente do decisor, está também ele, conforme referido, vinculado às orientações e normas internas sobre a matéria.

Mesmo dentro da Comissão se sublinha a independência dos seus membros uma vez que, internamente, os vice-coordenadores regionais são independentes entre si, sendo que entre eles e a respetiva coordenadora também não existe qualquer relação hierárquica ou de dependência.

Está em causa um serviço que, fazendo parte do corpo da Administração Pública, ganhou independência e responde para fora, embora com consequências internas, nomeadamente no caso de anulação das decisões.

*

Não se comparando obviamente o recurso para a Comissão de Recursos ao recurso judicial, só neste é que vislumbramos uma independência equiparável à daquele, o que não sucede no recurso hierárquico convencional.

Contudo, é de assinalar uma *nuance* que nos parece relevante. Enquanto no recurso judicial a Administração, quando vencida, pode, uma vez verificados determinados pressupostos processuais, apelar da decisão de recurso; no recurso para o vice-coordenador regional, uma vez decidido o mesmo a contento do particular, não prevê a legislação específica a possibilidade de o órgão recorrido apelar para a Comissão no seu todo.

*

A singularidade da Comissão de Recursos decorre também do facto de o delinear e configuração da figura emergir de um processo de concertação social. Pese embora criada por decreto do Governo, a sua génese foi partilhada, decorrendo de uma construção coletiva. Neste sentido, a Comissão de Recursos é algo que reúne o consenso dos parceiros sociais.

Ao que apuramos, nomeadamente por via das entrevistas exploratórias a alguns dos intervenientes do aludido processo negocial, trata-se de uma figura genuinamente portuguesa, sendo que, segundo os mesmos, não terá sido inspirada em figura previamente existente, nomeadamente estrangeira.

Conforme já referido, das dez respostas obtidas no âmbito do inquérito efetuado junto dos parceiros EURES não se vislumbra a existência de qualquer mecanismo ou figura semelhante à Comissão de Recursos. Nem nos países escandinavos, nem mesmo em Malta, apesar de aqui o apelo, tal como em Portugal, ser dirigido a uma entidade externa e independente do serviço de emprego, com representação dos parceiros sociais.

Com exceção destes factores, consideramos que o sistema maltês em nada se assemelha do nosso. Isto porque, ali, a Autoridade responsável pelas decisões de apelo (e outras) é simultaneamente uma entidade com competências regulamentares no âmbito das matérias que vai julgar e, como tal, vai decidir sobre matérias por ela própria regulamentadas, o que, em nossa opinião, é susceptível de pôr em causa a equidistância e isenção da entidade decidente; pese embora não tenha sido ela, ou alguém hierarquicamente inferior, que praticou o ato objecto de apelo. Este recurso assemelhar-se-á ao nosso recurso tutelar.

O nosso sistema permite duas instâncias de recurso gracioso, sem prejuízo de eventual recurso contencioso. O sistema maltês, neste aspecto, fica muito aquém do nosso, no

que às garantias do cidadão diz respeito, na medida em que existe apenas uma instância e nível de apelo, esgotada a qual o cidadão nada mais poderá fazer, nem sequer recorrer aos tribunais; uma vez que essa mesma instância, sendo administrativa, funciona simultaneamente como judicial.

*

Sendo genuinamente nossa, a figura é inovadora e peculiar, não se conhecendo sistema similar a este. A singularidade do sistema reside também no facto de, no âmbito do mesmo, não haver possibilidade de reclamação do ato mas, em contrapartida, existe a possibilidade de recursos em dois níveis.

A exclusão da possibilidade de reclamação, e o abreviar do prazo mínimo de audiência dos interessados previsto no n.º 1 do artigo 122.º do Código do Procedimento Administrativo, de um mínimo de 10 dias, para o prazo único de 5 dias – cfr. artigo 66.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 220/2006 – prendem-se (não só, mas também), conforme já referido, com razões de celeridade processual face aos interesses jurídicos em causa, considerando que em paralelo se instituiu uma entidade específica especialmente criada para analisar e, conseqüentemente, manter ou revogar este tipo de decisões.

*

A instituição da Comissão de Recursos constitui um factor de modernidade em Portugal, pela externalização do escrutínio dos atos da Administração Pública para uma entidade administrativa desta natureza; a qual tem por missão precisamente confirmar ou revogar o ato administrativo de terceiro. Não obstante o recurso hierárquico impróprio se encontrar então já consagrado no nosso ordenamento jurídico, o facto é que a figura analisada é de facto inovadora, sendo assinaláveis as diferenças face ao comum recurso hierárquico impróprio, atenta a natureza da entidade competente para a decisão

A Comissão de Recursos, tutelada tripartidamente pelos parceiros sociais, tem uma legitimidade que, advindo de tal facto, se traduz em inovação, constituindo uma evolução da Administração Pública.

As comissões arbitrais serão, eventualmente, as figuras mais próximas que poderemos encontrar, mas todavia absolutamente distintas da Comissão de Recursos.

Enquanto aquelas surgem como um modo de resolução de conflitos a que normalmente as partes voluntariamente se submetem escolhendo o respetivo árbitro e procedimento,

ou à qual têm de recorrer por imperativo legal, a intervenção da Comissão de Recursos depende apenas da vontade de uma das partes - o beneficiário das prestações de desemprego que viu anulada a sua inscrição para emprego - sendo que aqui o decisor é um ente público de natureza administrativa e não judicial ou de natureza privada, como é habitual no âmbito da arbitragem.

Mesmo no âmbito da arbitragem obrigatória (por exemplo, a legalmente prevista e imposta no Código do Trabalho em determinadas situações no âmbito do direito coletivo), resultando a arbitragem de imposição legal, a mesma visa o contento de ambas as partes mediante uma decisão equidistante e conciliadora dos respetivos interesses. Tal não sucede no âmbito da Comissão de Recursos, cuja decisão é de confirmação ou revogação do ato recorrido. Existe aqui uma relação não de conciliação de interesses, mas sim de “tudo ou nada”, em que a decisão pode ser a contento total do recorrente, no caso de revogação do ato recorrido, ou de improcedência total do pedido. Não existe aqui uma decisão de meio termo.

*

Por fim, registre-se que o âmbito e alcance da atividade da Comissão não se restringe – conforme resulta das transcrições efetuadas na parte final do ponto IV.5 - apenas ao que decorre da letra da lei, e das competências que na mesma lhe estão atribuídas. Conforme resulta do teor dos seus relatórios de atividade, a sua interação é vasta no sentido de se alcançar um melhor serviço público, abrangendo, nomeadamente, os centros de emprego, o Departamento de Emprego do IEFP, I.P., a Assessoria da Qualidade, Jurídica e de Auditoria do mesmo, bem como os CTT e a respetiva Provedoria.

No que concerne a estas duas últimas entidades (CTT e Provedoria dos CTT), saliente-se que, conforme resulta dos dados enunciados no ponto seguinte, parte substancial dos recursos apresentados decorre das anulações com fundamento em faltas de comparência a convocatórias dos centros de emprego, sendo que, muitas vezes, os utentes alegam que não receberam a correspondência. Neste contexto, é relevante a articulação da Comissão com os serviços dos CTT na tentativa de apuramento dos factos, e sensibilização dos serviços, com vista a que seja feita justiça.

Pese embora as convocatórias determinantes da anulação da inscrição sejam expedidas sob registo postal simples, existindo assim um comprovativo do respetivo envio, nesta modalidade a correspondência é depositada na caixa de correio do destinatário sem

necessidade de qualquer assinatura por parte do respetivo receptor. Não obstante o alegado tratamento especial e prioritário, bem como o controlo individual com atribuição de código de barras com número de identificação único que permite, segundo os CTT, o acompanhamento e localização da correspondência até ao momento da entrega ⁽³⁰⁾, o facto é que são muitas as situações em que os utentes alegam não haver recebido a correspondência com a convocatória do IEFP. Daí, reiteramos, a relevância da interação com estas entidades no sentido de se alcançar a devida justiça das decisões.

IV.5 Atividade entre 2008-2014

Conforme já referido, a Comissão de Recursos procede à análise e decisão dos recursos das decisões de anulação das inscrições para emprego relativas a desempregados que auferem prestações de desemprego (doravante designados por subsidiados), proferidas pelos diretores dos centros de emprego, tendo portanto como potenciais utentes todos aqueles que viram a sua candidatura anulada pelos motivos apresentados no artigo 49.º do regime jurídico de proteção social da eventualidade de desemprego.

Consultando os relatórios de atividade da Comissão de Recursos referentes aos anos de 2008 a 2014, verificamos que nesse período foram anuladas 60.147 inscrições para emprego de beneficiários da prestações de desemprego, constituindo este o universo de partida para o potencial trabalho da Comissão.

Quadro 4 - Subsidiados anulados ao longo de 2008-2014, segundo área geográfica

Área geográfica	Anos								TOTAL	%
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014			
Norte	2.111	1.563	2.419	2.588	1.915	1.389	1.425	13.410	22	
Centro	590	564	1.086	1.130	764	706	558	5.398	9	
Lisboa e Vale do Tejo	5.220	4.885	6.784	5.795	4.096	3.873	2.919	33.572	56	
Alentejo	350	209	312	304	172	118	149	1.614	3	
Algarve	1.197	767	1.272	1.126	702	592	497	6.153	10	
Total	9.468	7.988	11.873	10.943	7.649	6.678	5.548	60.147	100	
Taxa de crescimento	-	-16%	49%	-8%	-30%	-13%	-17%	-	-	

Fonte: Relatórios de atividades da Comissão de Recursos de 2008 a 2014

³⁰ Cf. <http://www.ctt.pt/correio-e-encomendas/enviar-correio/opcoes-de-envio/correio-registado.html>

Observando a série de dados, constatamos que depois de um crescimento muito significativo em 2010 (acréscimo de 49% face ao ano anterior), se registou um decréscimo sistemático. Em 2014 o número de inscrições anuladas ascendeu a pouco menos de metade das que foram alvo do mesmo procedimento em 2010.

Na perspetiva de encontrar uma explicação para esta quebra, a própria Comissão, no último relatório anual, avança com uma explicação administrativa *“Em termos absolutos, a maior quebra nas anulações ocorre nas faltas de comparência à convocatória, continuando, no entanto, a ser uma das principais causas de anulação. Parece claro que a forma de proceder às convocatórias, datada de meados de 2012, que passou a ser em correio não registado e determinando a necessidade de uma segunda convocatória, registada, para se proceder à anulação da inscrição para emprego, veio influenciar os resultados, justificando esta descida significativa. Esta evidência não exclui que haja, da parte dos utentes, um maior índice de cumprimento das obrigações.”* – Cf. COMISSÃO DE RECURSOS. (2014). *Relatório de Atividades / Ano de 2014*. Lisboa: IEFP, I.P, pág. 5.

Analisados os dados por área geográfica, apuramos, desde logo, que foi na Delegação de Lisboa e Vale do Tejo que se efetuou o maior número de anulações, seguindo-se a Delegação Regional do Norte. Mais se constata que foi em 2010 que ocorreu o maior número de anulações em todas as regiões.

Confrontando esta informação com o número de desempregados inscritos e o número de desempregados a receber subsídio de desemprego, somos levados a concluir que as anulações de subsidiados dependem da forma de atuação das próprias Delegações Regionais e eventualmente até dos próprios Centros de Emprego. Isto porque, não se evidenciam relações diretas entre número de desempregados subsidiados inscritos e as respetivas anulações, considerando, por exemplo, que não é por existir um maior número de subsidiados que se observa um maior número de anulações, como de pode ver pelo quadro seguinte.

Quadro 5 - Desemprego registado, subsidiado e inscrições de subsidiados anuladas, ao longo de 2008-2014

	Anos							TOTAL
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Desempregados inscritos no final do período	416.005	524.674	541.840	605.134	710.652	690.535	598.581	416.005
Taxa de crescimento	-	26%	3%	12%	17%	-3%	-13%	-
Beneficiários Segurança Social a receber subsídio de desemprego	181.261	244.134	233.116	261.093	331.357	309.081	245.668	-
Taxa de crescimento	-	35%	-5%	12%	27%	-7%	-21%	-
Total Anulações de subsidiados	9.468	7.988	11.873	10.943	7.649	6.678	5.548	60.147
Taxa de crescimento	-	-16%	49%	-8%	-30%	-13%	-17%	-

Fonte: Relatórios de atividades IEFP, 2008 a 2014; II/MSESS (a partir de 1998); PORDATA.

O número de subsidiados anulados permite conhecer o número total de pessoas que potencialmente poderiam recorrer à Comissão de Recursos e desta forma saber qual a percentagem de recursos tendo em conta o total de recursos apresentados à Comissão de Recursos.

Para tal, atentemos nos quadros 6 e 7.

Quadro 6 - Subsidiados anulados ao longo de 2008-2014, segundo os motivos de anulação previstos do Regime Jurídico de Proteção no Desemprego

Motivos de anulação	Anos								TOTAL	%
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014			
Falta de comparência a convocatória do CTE	6.218	5.568	7.978	7.556	4.956	3.983	3.397	39.656	61	
Incumprimento do dever de apresentação quinzenal	1.533	1.356	2.171	1.915	1.840	1.720	1.238	11.773	22	
Recusa de emprego conveniente	604	286	870	521	105	78	107	2.571	2	
Falta de comparência nas entidades empregadoras	544	299	500	368	169	114	113	2.107	2	
Recusa/desistência de trabalho socialmente necessário	278	229	277	344	221	211	270	1.830	5	
Recusa/desistência de formação profissional	59	29	24	39	42	32	113	338	2	
Recusa/desistência de intervenção	227	221	33	159	293	527	292	1.752	5	
Incumprimento da procura ativa de emprego	0	0	20	38	23	11	18	110	0	
Outros	5	0	0	3	0	2	0	10	0	
Total	9.468	7.988	11.873	10.943	7.649	6.678	5.548	60.147	100	

Fonte: Relatórios de atividades Comissão de Recursos, 2008 a 2014

Observando as anulações por motivos, concluímos que 83% aconteceram porque os utentes faltaram a uma convocatória, violando a alínea h) do n.º1 do art.º 49.º do Regime Jurídico de Proteção no Desemprego, ou incumpriram com o dever de apresentação quinzenal e, conseqüentemente, viram a sua inscrição para emprego anulada nos termos da alínea j), do n.º 1 do art.º 49.º, daquele Regime.

De acordo com os dados constantes dos respetivos relatórios de atividade anuais, ao longo dos seus mais de sete anos de existência, aos vice-coordenadores regionais, até final do ano de 2014, foram apresentados 6.766 recursos – cf. Quadro 7

Quadro 7 - Recursos apresentados em primeira instância, segundo as Vice-Coordenações

Vice-Coordenações	Anos									
	2007 ⁽¹⁾	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	total	%
Norte	27	209	163	261	327	283	127	149	1.546	23
Centro	15	42	32	51	156	96	56	49	497	7
Lisboa e Vale do Tejo	35	443	522	714	879	598	411	293	3.895	58
Alentejo	3	29	13	23	26	15	3	10	122	2
Algarve	16	74	78	151	170	87	78	52	706	10
Total 1º Nível	96	797	808	1.200	1.558	1.079	675	553	6.766	100
Taxa de crescimento	-	-	1%	49%	30%	-31%	-37%	-18%		
Taxa de recursos	-	8%	10%	10%	14%	14%	10%	10%		

⁽¹⁾ A Comissão de Recursos foi constituída apenas em 12.11.2007, pelo que apenas foram interpostos recursos para os vice-coordenadores regionais, não chegando a existir recursos das decisões destes para a comissão no seu todo.

Fonte: Relatórios de atividades Comissão de Recursos, 2008 a 2014

Tal como resulta do quadro seguinte, em média, 11% das pessoas que veem o seu subsídio de desemprego cessado, por via da anulação da sua inscrição para emprego, apresentam recurso. Verificam-se variações na taxa de recurso, entre 3% no Alentejo em 2013 e 15% em Lisboa e Vale do Tejo em 2011 e 2012, Algarve em 2011 e Norte em 2012.

Quadro 8 - Taxa de recurso, segundo as Vice-Coordenações

Vice-Coordenações	Anos							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Norte	10%	10%	11%	13%	15%	9%	10%	12%
Centro	7%	6%	5%	14%	13%	8%	9%	9%
Lisboa e Vale do Tejo	8%	11%	11%	15%	15%	11%	10%	12%
Alentejo	8%	6%	7%	9%	9%	3%	7%	8%
Algarve	6%	10%	12%	15%	12%	13%	10%	11%
Total	8%	10%	10%	14%	14%	10%	10%	11%

Fonte: Cálculos próprios

Poderemos concluir que a abrangência do trabalho da Comissão é pouco expressiva, de facto, perante consequência tão gravosa como, sem dúvida será, a perda do direito ao subsídio do desemprego; tanto mais que está em causa um serviço gratuito. Como tal,

parece-nos que seria expectável um maior volume de recursos apresentados. Tanto mais que no ofício-tipo de notificação da decisão de anulação da inscrição para emprego se refere expressamente que a mesma será comunicada à instituição de Segurança Social competente para efeitos de cessação de pagamento das prestações de desemprego, mais se informando da possibilidade de interposição de recurso nos termos que passamos a citar:

“ Da presente decisão de anulação da sua inscrição, como candidato/a a emprego neste Centro de Emprego, atento o disposto no n.º 1 do artigo 3.º da Portaria n.º 1301/2007, de 3 de outubro, poderá V. Exa. se assim o entender interpor recurso para o/a Sr./a. Vice-Coordenador/a regional da Comissão de Recursos, enviando para [indicação do endereço postal da respetiva Delegação Regional], no prazo de 3 meses, nos termos do n.º 1 do artigo 193.º do Código do Procedimento Administrativo – CPA. Este recurso é gratuito e não carece de constituição de advogado para o efeito.

Poderá, ainda, no mesmo prazo, reagir contenciosamente através dos Tribunais competentes.”

Quadro 9 - Tipo de decisões proferidas

Decisões	Anos								%
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL	
Deferidos	95	77	79	207	209	84	66	817	14
Intervenção para revogação pelo CTE ⁽¹⁾	80	66	81	115	108	103	116	669	11
Indeferidos	612	571	626	1.003	663	448	343	4.266	72
Arquivamento e outros	12	13	13	51	50	13	6	158	3
TOTAL ⁽²⁾	799	727	799	1.376	1.030	648	531	5.910	100

⁽¹⁾ Por “Intervenção para revogação pelo CTE”, entendem-se as situações em que, após a interposição de recurso para a Comissão de Recursos, e na sequência do pedido de pronúncia e esclarecimentos ao órgão recorrido, ou seja, o centro de emprego (CTE), este, decorrente da análise e abordagem feita pela Comissão, revoga o seu próprio ato.

⁽²⁾ A diferença observada entre os totais anuais de decisões proferidas e os totais anuais de recursos apresentados em primeira instância indicados no Quadro 7, deve-se ao facto de nem todos os recursos apresentados num ano, serem decididos nesse mesmo ano civil. Por exemplo, é comum um recurso entrado em Dezembro de determinado ano, ser decidido apenas no ano seguinte, isto porque é necessário solicitar o respectivo processo administrativo ao órgão recorrido, aguardar a sua pronúncia e, entretanto, o recurso é decidido no ano seguinte. Assim, o total anual de decisões indicado no presente quadro reporta-se apenas às decisões relativas a recursos interpostos no respetivo ano.

Fonte: Relatórios de atividades Comissão de Recursos, 2008 a 2014

Dos 5.910 recursos analisados e decididos até 31.12.2014, relativamente a 72% foi mantida a decisão proferida pelo Diretor do Centro de Emprego, concluindo-se que, na ótica das Vice-Coordenações, a esmagadora maioria das decisões estava correta.

Daquele universo, 25% (1.486 pessoas) viram a sua situação ser revertida, quer porque a Comissão encontrou motivos legais para revogar a decisão (14%), quer porque existiu intervenção desta que levou à revogação do ato por parte do próprio serviço que tinha decidido a anulação (11%).

A este propósito, e a fim de obter uma panorâmica dos fundamentos invocados pelos recorrentes nos requerimentos de interposição de recurso, será interessante considerar a informação apresentada no último relatório da Comissão de Recursos, no que respeita à sistematização das alegações dos recorrentes no ano de 2014, considerando o total de recursos apresentado neste ano.

Quadro 10 - Principais motivos de anulação segundo as alegações

Motivos de Anulação	Alegações ⁽¹⁾								Total
	Não recebimento convocatória	Doença	Assistência a familiar	Ausência território nacional	Troca de datas	Atraso e/ou esquecimento	Perspetiva de emprego	Outros	
Falta de comparência a convocatória	80%	5%	2%	2%	1%	2%	1%	7%	100%
Incumprimento dever de apresentação quinzenal	1%	34%	11%	1%	18%	11%	6%	19%	100%
Outros	6%	29%	4%	0%	5%	11%	3%	42%	100%
Total	35%	20%	5%	1%	6%	7%	3%	22%	100%

⁽¹⁾ As alegações dos recursos com fundamento em falta de comparência à convocatória e em incumprimento do dever de apresentação quinzenal, as duas maiores causas de anulação, encontram-se desagregadas. As restantes, referentes a todos os recursos com outros fundamentos, estão contidas em "outros".

Fonte: Relatório de atividades Comissão de Recursos de 2014

Tendo em conta os principais motivos de anulação - falta à convocatória e incumprimento de dever de apresentação quinzenal – verifica-se, no que respeita ao primeiro caso, que 80% das pessoas referem não haver recebido a convocatória, questionando-se desta forma o funcionamento da entidade que faz a distribuição postal. Relativamente ao incumprimento do dever de apresentação quinzenal há uma maior dispersão nas alegações, sendo a doença o motivo principal.

*

A estes dados da primeira instância, acrescem os recursos apresentados em segunda instância até 31.12.2014, num total de 737, conforme se pode verificar do quadro seguinte.

Quadro 11 - Recursos apresentados em segunda instância, segundo as decisões

Decisões	Anos								TOTAL	%
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014			
Deferidos	18	34	24	72	42	20	17	227	31	
Intervenção para revogação pelo CTE	0	6	4	4	6	7	8	35	5	
Indeferidos	43	59	55	100	90	57	45	449	61	
Arquivamento e outros	1	1	2	7	8	5	2	26	4	
TOTAL	62	100	85	183	146	89	72	737	100	

Fonte: Relatórios de atividades Comissão de Recursos, 2008 a 2014

A análise da estrutura do tipo de decisão não muda significativamente face à que foi feita para as decisões proferidas no primeiro nível, existindo no entanto uma maior percentagem de processos deferidos - 31%. Segundo os relatórios da Comissão de Recursos, tal deve-se ao facto de, na segunda instância, por norma, as pessoas apresentarem o recurso com mais informação, nomeadamente documental, acrescentando dessa forma factos novos que, pelos resultados, são muitas vezes relevantes.

Em síntese,

Em termos de balanço da atividade, saliente-se que, conforme resulta do Relatório de Atividades da Comissão de Recursos relativo ao ano de 2014 e do Relatório de Resultados Obtidos 2011-2013, os quais em parte passamos a transcrever, as decisões de anulação de inscrição para emprego confirmadas pela Comissão de Recursos (mediante indeferimento do respetivo recurso) objeto de posterior recurso judicial, de que há conhecimento, foram todas elas validadas pelos Tribunais:

“Congratulamo-nos pelo facto de , ao longo da nossa atividade, todas as situações analisadas por esta Comissão que foram posteriormente objeto de decisão judicial, de que temos conhecimento através da Assessoria da Qualidade, Jurídica e de Auditoria,

terem sido confirmadas, o que vem sublinhar o entendimento correto que fazemos da lei e a justeza das decisões desta Comissão, que se vem consolidando como meio alternativo de resolução de litígios, mais célere e menos oneroso para os cidadãos em frágil situação socioeconómica como é o caso de quem, em situação de desemprego, perdeu o subsídio.” – Cf. Comissão de Recursos. (2014). Página 21. Relatório de Atividades / Ano de 2014. Lisboa: IEFP, I.P.

“Dos contactos efetuados com a Assessoria Jurídica e de Auditoria verifica-se que a tendência de entrada de processos judiciais incidindo sobre as questões do subsídio de desemprego é de decréscimo significativo, o que confirma que a Comissão vem assumindo o papel de fórum não contencioso em que os particulares depositam confiança, evitando o recurso à Justiça, com evidentes benefícios para os próprios e para a Administração. Note-se que, nos casos em que a decisão/deliberação desta Comissão foi recorrida para os tribunais administrativos, houve confirmação judicial da mesma, o que vem sublinhar a justeza das nossas posições em processo gracioso.” – cfr. Comissão de Recursos do Subsídio de Desemprego. (2013). Página 5. Carta de Compromisso – Relatório dos Resultados Obtidos (2011-2013). Lisboa: IEFP

Estes factos demonstram só por si que a Comissão de Recursos se revela uma alternativa válida, célere e económica, por ser gratuita, ao recurso contencioso.

Mas não só, este órgão, sendo também ele um órgão da administração pública, tem vindo a consolidar-se como coadjuvante dos demais órgãos envolvidos na execução das políticas de emprego, suprimindo até, sem extravasar as suas competências, as lacunas de funcionamento da Comissão de Acompanhamento referida nos três últimos parágrafos do ponto 1.2 que, segundo apuramos, reuniu apenas uma vez. Este facto realça a relevância da Comissão de Recursos enquanto veículo de contacto dos parceiros sociais com a realidade no terreno.

A este propósito, e pese embora a sua extensão, dada a relevância do respetivo teor atentemos nos seguintes trechos do referido relatório de resultados obtidos:

“Temos vindo a fazer um esforço de redução a escrito das “orientações técnicas” que vamos sedimentando. Na verdade, sendo a letra da lei exígua, e as situações com que nos deparamos muito diversificadas, tem de haver um esforço para encontrar soluções razoáveis e uniformes, que garantam a justiça e a equidade das decisões em todo o país.

Não se trata de “normativizar” a atividade da Comissão, mas tão-só de fixar as interpretações que vamos tendo, garantindo a uniformidade de critérios nas decisões tomadas, uma das razões que presidiram à criação desta Comissão.

Sem pôr em causa a independência que caracteriza a Comissão, aprofundámos o relacionamento com o Departamento de Emprego do IEFP e com as diversas unidades orgânicas no terreno (Delegações Regionais e Centros / Serviços de Emprego), para clarificação das situações concretas que analisamos e para reflexão e propostas de solução quanto aos problemas recorrentes. Corporiza-se desse modo o objetivo desta Comissão de contribuir para a harmonização da interpretação e aplicação do regime do subsídio de desemprego, tal como definido pela Portaria que a institui.

Na prestação de contas que fazemos ao Conselho de Administração introduzimos algumas alterações na sequência de sugestões feitas pelos seus membros e da nossa própria reflexão. Simplificámos a matriz dos relatórios e melhorámos a sua apresentação gráfica. Criámos novos indicadores, como sejam as alegações apresentadas pelos recorrentes e também com informação desagregada ao nível das unidades locais sobre as anulações efetuadas, recursos e decisões sobre os mesmos.” - Cf. Comissão de Recursos do Subsídio de Desemprego. (2013). Páginas 4 e 5. Carta de Compromisso – Relatório dos Resultados Obtidos (2011-2013). Lisboa: IEFP

“Ao longo dos anos que levamos como Comissão, apercebemo-nos que existe uma parcela invisível, ou não mensurável, da nossa atividade. Falamos da influência indireta no sentido das decisões tomadas, dos contributos dados nos momentos de reflexão, da criação de um pensamento/reflexão sobre as questões do cumprimento/incumprimento das obrigações dos beneficiários do subsídio de desemprego – influência dificilmente quantificável, mas não desprecianda, para a qualidade da prestação dos serviços públicos de emprego.[...]

Assim, para além do trabalho da Comissão se repercutir claramente de modo favorável na esfera jurídica dos particulares que a ela recorrem, uma vez que os recursos interpostos são analisados por uma entidade independente, fora da linha hierárquica, cremos também, pelo que fica dito, que a Administração beneficia, porque confirma ou revê os seus procedimentos e vê o seu trabalho escrutinado, com a garantia de independência e imparcialidade de uma entidade externa, numa lógica que se inscreve na melhoria contínua dos serviços prestados aos cidadãos.” - Cf. Comissão de Recursos do Subsídio de Desemprego. (2013). Página 6. Carta de Compromisso – Relatório dos Resultados Obtidos (2011-2013). Lisboa: IEFP

V. IMPACTO E PERSPECTIVAS

Um dos objetivos deste estudo, conforme referido, é o de analisar o impacto da Comissão no plano institucional. A sua avaliação no plano dos cidadãos constituiria uma outra investigação, implicando a mobilização de outros meios e recursos de pesquisa mais abrangentes. De todas as formas, permita-se-nos uma nota prévia a este respeito.

Tradicionalmente a impugnação graciosa de um ato administrativo pode ser feita em dois níveis, correspondendo a duas oportunidades de o cidadão ver graciousamente revisto o mesmo: por via de reclamação dirigida ao próprio autor do ato (³¹), ou por via de recurso hierárquico dirigido ao mais elevado superior hierárquico do autor do ato, ou omissão (³²).

No caso do IEFP, I.P., antes da entrada em vigor do novo regime, sempre foi prática o seu Conselho Diretivo delegar a análise dos recursos neste âmbito aos delegados regionais.

Assim, na prática o utente tinha duas possibilidades de ver graciousamente revista a decisão de anulação da sua inscrição para emprego: por via de reclamação para o próprio diretor do centro de emprego que havia anulado a sua inscrição, ou por via do recurso para o imediato superior hierárquico daquele, o Delegado Regional.

Neste contexto, a reanálise da decisão em termos de meios de impugnação graciosa nunca saía da esfera local ou regional. Só as impugnações contenciosas chegavam aos serviços centrais do IEFP, I.P., junto dos quais funcionavam os serviços de contencioso do instituto, atualmente integrados no Departamento de Assessoria da Qualidade, Jurídica e de Auditoria.

Poder-se-ia então dizer que, na ótica do cidadão, uma vez que no novo regime foi suprimida a via da reclamação, este ficou prejudicado, considerando que deixou de dispor de um dos dois meios de impugnação gratuitos disponíveis.

Embora este último facto corresponda à verdade, o cidadão não deixou de ter duas hipóteses de ver revista a decisão administrativa que afetou os seus interesses. O facto da Comissão se estruturar em dois níveis, permite também duas possibilidades de ver graciousamente revista tal decisão, com a vantagem de a ótica da análise de um vice-

³¹ Cf. artigo 191.º do novo Código do Procedimento Administrativo (corresponde ao artigo 161.º do Código de 1991).

coordenador ser obviamente distinta e mais distante da do próprio autor do acto; o mesmo sucedendo com a análise feita pela Comissão em segunda instância, que é necessariamente distinta da de um delegado regional que está a rever a decisão de um seu subalterno, co-executor das políticas de emprego.

Aliás, suprimindo-se a possibilidade de reclamação, o recurso para a Comissão de Recursos tinha necessariamente de se estruturar em dois níveis sob pena de violação do princípio constitucional da igualdade dos cidadãos consagrado no artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa, na medida em que, se assim não fosse, o público em causa apenas disporia de uma *chance* de impugnação graciosa, quando, no âmbito das relações administrativas, conforme referido, o cidadão dispõe sempre de duas vias de impugnação graciosa. Aquela hipótese, consubstanciaria uma discriminação negativa absolutamente ilegal, por inconstitucional.

Assim, na ótica do cidadão, o modelo instituído não teve impacto negativo no que concerne à dupla possibilidade de impugnação graciosa, com as vantagens inerentes à figura da Comissão, decorrentes da sua independência e equidistância inerente ao facto de não estar inserida na cadeia hierárquica do autor do ato, sendo independente do órgão diretivo da instituição responsável pela execução das políticas de emprego.

*

Isto posto, passemos então à análise do impacto da existência e atividade da Comissão na ótica da administração, concretamente, na perspectiva dos operadores no terreno.

Para o efeito, e conforme referido, foram realizadas cinco entrevistas. Previamente selecionaram-se aleatoriamente cinco dirigentes ou ex-dirigentes, um por cada Delegação Regional do IEF – por forma a obter uma amostra a nível nacional - que houvessem sido diretores de centros de emprego quer antes da existência da Comissão de Recursos (fase em que os próprios analisavam e decidiam as reclamações dos seus atos e o recurso era analisado e decidido pelo seu imediato superior hierárquico a nível regional), quer após a existência da Comissão. Pretendeu-se assim que os entrevistados, cada um deles, tivesse experiência e contacto, enquanto dirigentes (ou ex-dirigentes) com a realidade e modelo de impugnação graciosa anterior da Comissão de Recursos, e com a realidade e modelo decorrente da sua criação e instituição.

³² Cf. artigo 194.º do novo Código do Procedimento Administrativo (corresponde ao artigo 169.º do Código de 1991).

Tendo em conta o objetivo visado, de avaliação do impacto da atividade da Comissão, enunciámos três questões, de resposta aberta, porquanto se pretendia uma avaliação o mais livre e ampla possível com vista a aferir da perceção dos interlocutores sobre os aspetos que considerassem mais relevantes.

Dada a dispersão regional dos entrevistados (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve), optou-se por realizar tais entrevistas telefonicamente, tendo sido a todos formuladas sequencialmente as seguintes questões:

1 – *“Enquanto diretor de centro(s) de emprego, quer antes, quer após a existência da Comissão de Recursos, do seu ponto de vista quais as diferenças mais assinaláveis para o serviço decorrentes da sua implementação?”*

2 – *“A implementação da mesma veio, de alguma forma, facilitar o trabalho dos centros de emprego?”*

3 – *“Sente agora mais liberdade para revogar as suas próprias decisões depois de interposto recurso das mesmas?”*

A formulação desta última questão constituiu uma tentativa de indagar uma aparente constatação empírica do signatário. Não existindo dados ou fontes sistematizadas sobre o assunto, enquanto jurista de 2001 a 2007 e, entre outros, responsável pela elaboração de informações jurídicas tendentes à fundamentação e decisão de recursos hierárquicos, nomeadamente, no âmbito de anulações de inscrição para emprego, não existe registo de, após intentado recurso hierárquico, algum diretor recorrido haver entretanto alguma vez revogado o seu próprio ato. Situação que correntemente ocorre no quadro atual e quantificado no ponto IV, pág. 52, no quadro **“Quadro 9 - Tipo de decisões proferidas”**, sob designação “Intervenção para revogação pelo CTE”, correspondente a 11% das decisões proferidas a nível nacional em primeira instância entre 2008 e 2014.

*

Relativamente à **primeira questão**, isto é, *“Enquanto diretor de centro(s) de emprego, quer antes, quer após a existência da Comissão de Recursos, do seu ponto de vista quais as diferenças mais assinaláveis para o serviço decorrentes da sua implementação?”* o entrevistado da Delegação Regional do Norte respondeu que a criação da Comissão de Recursos *“constituiu um passo em frente, até em termos de apoio jurídico aos centros de emprego, levando a uma obrigação técnico-administrativa que até aí não existia. Por vezes não era realizada a audiência prévia dos interessados*

(³³). Obrigou à existência de um processo físico organizado. Obrigou à atenção para a legalidade da decisão e à uniformização dos procedimentos; por exemplo, no que respeita ao prazo legal de antecedência das convocatórias. (³⁴) Neste contexto a Comissão de Recursos constituiu uma mais-valia”.

Mais assinalou o facto de a estruturação em dois níveis de recurso permitir “uma nova oportunidade de os utentes poderem apresentar elementos determinantes da anulação da decisão recorrida, porquanto, a fundamentação do indeferimento no primeiro nível permite-lhes melhor perceber o porquê da anulação da inscrição habilitando-os a melhor expor e documentar com novos elementos o recurso em segunda instância. Tal permite até ao próprio centro revogar ele próprio a decisão quando tem conhecimento desses novos elementos. Há assim mais uma plataforma que permite ao cidadão ver revogada a decisão posta em causa”.

“ O facto de haver dois níveis de análise e decisão dos recursos constituiu uma mais-valia nesse aspeto”.

Em sua opinião, “a Comissão é o pontapé de saída para o alargamento. Não é um ponto de chegada. É um ponto de partida para o alargamento a outras áreas, à análise de outros pedidos, nomeadamente das empresas”. Aludiu ao novo Código do Procedimento Administrativo e à existência de “comissões transversais”. Referiu que “no âmbito da Segurança Social seria muito pertinente a existência de uma comissão desta natureza para dirimir as questões relativas à prova de recursos, por exemplo, no âmbito do complemento social para idosos, que tantos diferendos tem gerado, não existindo quem com equidistância os dirima. É a posição da Administração contra a do cidadão, a não ser que o mesmo recorra aos tribunais, únicas entidades passíveis de dirimir tais diferendos com equidade”.

Por sua vez o entrevistado da região Centro, referiu que “a postura na análise e avaliação das situações é a mesma. Os critérios utilizados havendo Comissão de Recursos são os mesmos. Todavia, do ponto de vista dos reclamantes há uma segurança maior e uma proximidade maior. Quando os técnicos e os diretores não têm a mesma perspetiva dos

³³ Prevista nos artigos 121.º e 122.º do novo Código do Procedimento Administrativo (os quais correspondem, respetivamente, aos artigos 100.º e 101.º do Código de 1991).

³⁴ Na redação inicial do Decreto-Lei n.º 220/2006, não existindo norma específica sobre a matéria, o prazo legal de antecedência do envio de convocatórias relativamente à data da comparência era o de 8 dias úteis consagrado no n.º 3 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril. Posteriormente, na sequência da alteração daquele decreto-lei, consagrou-se no seu artigo 70.º n.º 3 o prazo especial de 3 dias úteis aplicável no âmbito do regime jurídico de proteção social da eventualidade de desemprego.

utentes, estes pressionam com o apelo à Comissão de Recursos”. Considera existir agora “um maior acréscimo de trabalho porque se procura justificar melhor as decisões, é necessário justificar o ato junto da Comissão quando há recurso, justificar porque é que foi praticado. Há um acréscimo de trabalho, mas maior segurança até porque a maioria das decisões da Comissão vêm ao encontro do que o centro faz”. Mais referiu que “o número de recursos é reduzido. Ou há desconhecimento ou suspeita da isenção. O volume de reclamantes não é significativo.” Mencionou ainda que “o prazo de resposta em sede de pronúncia do centro é curto, face ao volume de trabalho. Não se consegue cumprir” (35). Mais disse que “a fundamentação da Comissão de Recursos é muito mais legalista do que antigamente. A avaliação agora é feita por pessoas mais habilitadas e capacitadas por serem mais especializadas.”

Por fim, concluiu a resposta a esta questão dizendo que *“a atividade da Comissão de Recursos é muito importante para o centro de emprego. Corresponde a uma grande evolução em termos de procedimentos. Faz com que o centro veja que agiu bem”*.

Na ótica do entrevistado da região de Lisboa e Vale do Tejo, *“é mais fácil para o centro de emprego o facto de haver uma instância superior independente que analisa o recurso. Depende da forma como o diretor interioriza a Comissão de Recursos. Alguns melindram-se quando está em causa um incumpridor crónico, custa-lhes ver a decisão revogada. A Comissão de Recursos é uma grande ajuda. Antes eram eles próprios que analisavam a situação, revista com os mesmos olhos. Agora são outros”*. Mencionou também que *“agora há mais uma oportunidade para as pessoas juntarem elementos”*.

Segundo o entrevistado do Alentejo, *“por tradição não há muito o hábito de reclamação formal. É mais comum a troca de ideias verbal. Quando havia reclamação a maior preocupação era o cumprimento dos prazos legais”*. Com a existência da Comissão de Recursos deixou de ter essa preocupação com os prazos para decisão da reclamação. *“A grande dificuldade era a questão jurídica”*. Muitas vezes socorriam-se do apoio jurídico da Delegação Regional. *“A Comissão de Recursos possibilita uma resposta tecnicamente mais habilitada”*. Mais referiu que, com a supressão da reclamação, há agora uma maior distância da justiça. *“A decisão vai para longe do local onde ocorre o facto. O centro tem conhecimento de factos a jusante e a montante, mas a decisão é tomada longe dele”*. Se por um lado considera este como um facto negativo, por outro a distância também é positiva. Sustenta que *“a Comissão de Recursos veio introduzir mais justiça na justiça. Se*

³⁵ Quinze dias úteis, nos termos do artigo 195.º do n.º 2 do novo Código do Procedimento Administrativo (corresponde ao artigo 172.º do Código de 1991).

calhar algumas decisões tinham alguma ambiguidade, mas a criação da Comissão veio corrigir isto. Porque a decisão do centro de emprego era a decisão final”. Acrescentou que “a Comissão de Recursos obrigou a melhor atenção sobre a forma e mérito da decisão, traduzindo-se em melhoria do serviço. A Comissão cria a obrigação para o centro de emprego da melhoria do serviço. Protege, sem sombra de dúvida o utente. Cria a sensação no utente de apelo, de recurso, de que efetivamente há alguém que o ouve, criando uma sensação de justiça, de que a decisão é imparcial”. Traduz-se numa melhoria para o utente e para o serviço, permitindo-lhe corrigir as eventuais falhas.

O entrevistado do Algarve assinala que a perspetiva de ter uma Comissão especializada na matéria é boa para efeito de orientações e de melhoria dos procedimentos. *“Permite uma melhor análise do que aquela que os centros faziam. Para além da questão em si, analisa também o formalismo”. Assinala como fundamental o apoio jurídico prestado, salientando a “preocupação em confirmar todo o procedimento, se foi o correto, se está tudo bem fundamentado de facto e de direito. Neste aspeto ganhou-se muito com a Comissão de Recursos. Por norma podia haver recurso para o delegado regional, que tinha apoio jurídico ao nível da Delegação. Mas para as reclamações dirigidas ao centro de emprego não havia apoio jurídico . Há agora a preocupação de que as coisas sejam bem feitas, por norma, e não caso a caso. Verifica-se agora uma grande diferença na qualidade de trabalho dos próprios centros de emprego”.*

Tratando-se, conforme referido, de uma questão propositadamente aberta, necessariamente não houve uma linha comum de resposta. No entanto, podemos identificar algumas diferenças para o serviço assinaladas transversalmente por praticamente todos os entrevistados, ainda que através de diferentes formas de expressão, e que são as seguintes: a Comissão de Recursos trouxe uma maior preocupação aos serviços quanto à regularidade do procedimento e à fundamentação, de facto e de direito, das decisões traduzindo-se em maior conformidade legal das mesmas, melhor justiça, e, concomitantemente, em melhoria da qualidade do serviço; o recurso em dois níveis, por contraposição ao anterior regime de reclamação e recurso num só nível, dá aos cidadãos a oportunidade de melhor documentarem a sua posição quando recorrem em segundo nível, constituindo uma nova oportunidade de verem a situação impugnada revertida a seu favor; este sistema incute a melhoria no serviço, suprimindo lacunas em sede de orientações e de apoio jurídico; consubstanciando uma grande evolução em termos de procedimentos.

*

No que concerne à **segunda questão**, ou seja, “A implementação da mesma [da Comissão de Recursos] veio, de alguma forma, facilitar o trabalho dos centros de emprego?” o entrevistado da Delegação Regional do Norte referiu que a mesma “*não facilita nem deixa de facilitar. Em termos de consciência suporta a decisão, o resultado da nossa intervenção, seja a de manter ou revogar. Ajuda do ponto de vista ético, se decidimos bem ou mal. Quando é revogada a nossa decisão, permite ajustar entendimentos e posteriores decisões sendo que, a partir daí, tratamos tudo por igual no âmbito daquela matéria.*”

O entrevistado da região Centro respondeu que “*antes a pronúncia ⁽³⁶⁾ era mais ligeira. Agora, em termos de formulação/justificação é muito mais elaborada. Antigamente a pronúncia para o delegado era igual à fundamentação do ato recorrido.*”

Respondendo a esta questão, o entrevistado da região de Lisboa e Vale do Tejo, respondeu que no recurso para o delegado regional era o centro de emprego que fazia a respetiva análise. “*Quando havia reclamação, quase todos os utentes apresentavam recurso. Era grande o número de reclamações e recursos sem muito mais que o já alegado em sede de audiência prévia, mas que obrigavam a responder. Só traziam trabalho. Agora os utentes só recorrem quando têm um novo argumento ou documento; por norma quando realmente têm razão*”. Se o utente apresenta argumento válido, revoga logo a sua decisão.

O entrevistado do Alentejo respondeu que a supressão da reclamação “*veio aligeirar o trabalho burocrático, tendo deixado de alocar recursos humanos à reclamação.*”

O entrevistado do Algarve reiterou a preocupação com a correção do procedimento e a fundamentação de facto e de direito dos atos.

No que a esta matéria diz respeito, uma vez mais se constata a inexistência de uma linha comum de resposta. Todavia, diferentemente da questão anterior em que foi possível identificar aspectos abordados por todos os entrevistados, aqui as respostas são mais díspares, havendo quem refira que o novo regime é inócuo do ponto de vista material do trabalho para o centro de emprego, ajudando no entanto do ponto de vista ético e de consciência (caso do Norte); quem admita maior preocupação e cuidado com o procedimento e a fundamentação do ato (Centro e Algarve); e quem reporte a redução do

trabalho burocrático em consequência da eliminação da reclamação (Lisboa e Vale do Tejo e Alentejo).

*

Por fim, quanto à **terceira questão**, *“Sente agora mais liberdade para revogar as suas próprias decisões depois de interposto recurso das mesmas?”* – pelo entrevistado do Norte foi respondido que era igual porquanto sempre atuou em consciência, vendo ao pormenor tudo o que tinha a ver com dinheiro, com corte de subsídios.

O entrevistado do Centro reconheceu existir agora maior facilidade de revogação. No regime anterior, uma vez que o decisor do recurso estava hierarquicamente acima do diretor, remetia-se para aquele a resolução do diferendo. *“Passava-se a “bola” para o delegado, ele que resolvesse. Agora, sempre que se acha que a decisão é incorreta, revoga-se logo”*.

O entrevistado da região de Lisboa e Vale do Tejo admite também que o novo regime facilita a revogação pelo próprio autor do ato, havendo mais à vontade para o fazer quando o procedimento não foi o mais correto. Antigamente, quando o recurso ia para o delegado *“não havia volta a dar. Agora dá-se mais o benefício da dúvida. Antes era-se mais taxativo, só se tinha em conta a lei e mais nada. Com o recurso para o delegado, para o superior hierárquico, a margem de manobra era inferior para fazer uma análise mais abrangente da lei, para considerar, por exemplo, o facto de o utente ser analfabeto. Estava-se mais dependente da hierarquia. Cumpria-se a legislação, sem mais, e ponto final.”*

A esta questão respondeu o entrevistado do Alentejo que tal nunca se passou, pois sempre teve algum cuidado com as decisões tomadas.

Por sua vez, o entrevistado do Algarve respondeu que, com os alertas da Comissão de Recursos e bom senso, revoga sempre a decisão se entende que assiste razão ao utente.

Nesta matéria as opiniões dividem-se. Se a maioria dos entrevistados admite maior facilidade para proceder à revogação da sua própria decisão (Centro, Lisboa e Vale do Tejo, e Algarve), dos restantes, um deles (Norte) considera que é igual, referindo o outro

³⁶ Do órgão recorrido, sobre a matéria aduzida no requerimento de interposição de recurso, a que alude artigo 195.º do n.º 2 do novo Código do Procedimento Administrativo (corresponde ao artigo 172.º do Código de 1991)

entrevistado (Alentejo) nunca se ter confrontado com tal situação uma vez que sempre houve cuidado na tomada de decisões.

*

No seguinte quadro sintetizam-se as respostas obtidas nas entrevistas supra descritas.

Quadro 12 - Súmula do resultado das entrevistas em sede de avaliação de impacto

	NORTE	COIMBRA	LVT	ALENTEJO	ALGARVE
Diferenças assinaláveis decorrentes da criação da Comissão	<ul style="list-style-type: none"> - Maior preocupação com procedimento e fundamentação das decisões; - Melhoria da qualidade do serviço; - Mais justiça; - Evolução/Inovação nos procedimentos. 				
Existência da Comissão facilita o trabalho do serviço de emprego?	É igual. Facilita do ponto de vista de consciência e ético.	Agora há maior cuidado com procedimento e fundamentação das decisões.	Eliminação da reclamação reduziu trabalho burocrático.	Eliminação da reclamação reduziu trabalho burocrático.	Agora há maior cuidado com procedimento e fundamentação das decisões.
Sente agora mais liberdade para revogar o seu próprio ato?	É igual.	Sim.	Sim.	Nunca foi confrontado com tal situação	Sim.

*

Ainda a propósito da avaliação do impacto da figura, reiteramos o teor do trecho transcrito a páginas 54 e 55, extraído do Relatório de Atividades da Comissão de Recursos relativo ao ano de 2014, a páginas 21, segundo o qual, as decisões e deliberações proferidas no âmbito da mesma que posteriormente foram escrutinadas pelos tribunais, de que há conhecimento, foram todas elas objeto de confirmação judicial. Tal evidencia a correção das mesmas, indiciando a Comissão de Recursos como efetivo e consistente meio alternativo de litígios, célere, gratuito e especializado na matéria objeto das suas decisões.

*

Consolidada a figura e atuação da Comissão de Recursos decorridos que estão quase oito anos desde a sua entrada em funcionamento, no que concerne a perspectivas poderemos distingui-las em duas vertentes, na vertente interna e na vertente externa.

Na vertente interna, face aos novos desafios da Administração e à importância da componente social da mesma, consideramos de toda a pertinência a ponderação do alargamento do seu âmbito de atividade a outros públicos do IEFP, nomeadamente, desempregados não subsidiados e beneficiários do Rendimento Social de Inserção.

Quanto aos desempregados não subsidiados, pese embora a anulação da sua inscrição para emprego não tenha reflexo imediato e direto na percepção de prestações sociais, tal anulação tem muitas vezes reflexos indiretos pelo facto de, por exemplo, cessando inscrição para emprego de um utente não subsidiado, na eventualidade de surgir uma empresa que o pretenda contratar, a mesma poderá ficar inibida de aceder a apoios ou incentivos financeiros públicos à sua contratação, o que, nos dias de hoje, constituiu um relevante fator de dissuasão à contratação daquele cidadão, potenciando assim o desinteresse pela sua admissão ao trabalho. Nesta sequência pode haver sério prejuízo para o mesmo. Por isso, também aqui nos parece pertinente a possibilidade de intervenção da Comissão de Recursos.

Relativamente aos beneficiários do Rendimento Social de Inserção em idade ativa inscritos para emprego, cuja anulação da inscrição no centro de emprego determina a cessação do pagamento de tais prestações sociais por parte da Segurança Social, a intervenção da Comissão de Recursos justificar-se-á pelo facto de existir um paralelismo com características muito próximas entre estes utentes e os beneficiários das prestações de desemprego, para os quais foi criada a Comissão de Recursos. Assim, quanto mais não seja, por um princípio de igualdade entre os cidadãos, este público teria direito à existência de um modo semelhante de impugnação graciosa das decisões que potencialmente afetem os seus direitos e interesses.

*

Na vertente externa, pela sua génese e natureza, bem como pelas suas características, esta figura e modelo de impugnação graciosa de decisões da Administração Pública, terá o seu campo ideal de ação sempre que estejam em causa atos que afetem direitos

sociais. Assim sendo, porque não replicá-la no âmbito da atividade da Segurança Social, intervindo quer estejam em causa direitos sociais no âmbito do sistema contributivo ou de solidariedade? Tal, certamente potenciaria uma maior proteção social, justiça e equidade neste âmbito.

*

Constituindo um modelo e figura construído por via negocial, parece-nos que o mesmo é passível de, pela mesma via, e com as necessárias adaptações, ser aplicável ao nível de outras áreas de intervenção da Administração Pública. O modelo já existe, já está implementado, permitindo portanto mais facilmente aferir-se as suas potencialidades. Assim, consideramos que estão reunidas as condições para a reflexão e estudo da sua aplicabilidade a outras situações.

VI. CONCLUSÃO

Atento o exposto, somos a concluir que o escopo subjacente à criação da Comissão de Recursos, enunciado no diploma legal que a criou, foi alcançado. Decorridos quase oito anos de atividade, a mesma consolidou-se como um reforço das garantias dos beneficiários das prestações de desemprego, contribuindo, sem dúvida, para a harmonização da interpretação e aplicação do regime legal da reparação da eventualidade de desemprego, assegurando a uniformidade das decisões perante as mesmas situações de facto e de direito.

Constitui, assim, um indutor e garante de maior e melhor justiça e igualdade de tratamento dos cidadãos.

Mas, na base da sua criação e atividade esteve não apenas a proteção dos cidadãos, mas também, embora a lei não o refira expressamente, a melhoria dos serviços prestados aos mesmos, no sentido de, através da sua atividade e intervenção, coadjuvar a Administração na prossecução deste objetivo.

Simultaneamente, este órgão promove um serviço personalizado e especializado ao cidadão, neste caso, ao beneficiário das prestações de desemprego que se viu privado das mesmas em resultado da anulação da sua inscrição para emprego.

Consubstancia, sem dúvida, uma figura inovadora no ordenamento jurídico português, pelo facto de se externalizar a reanálise das decisões da Administração Pública, para um órgão, ainda que de cariz público, independente e com uma estrutura autónoma face à hierarquia da entidade responsável pela execução da políticas públicas nesta matéria. Neste contexto, a mudança de paradigma foi relevante e substancial.

Efetivamente, a própria estruturação do órgão rompe com os cânones tradicionais. Num primeiro nível, os membros do órgão atuam independentemente entre si, no âmbito da respetiva região, com proximidade às respetivas especificidades da realidade regional e aos respetivos serviços. Num segundo nível, esses mesmos membros, coordenados por um elemento central, atuam deliberando coletivamente, assegurando a uniformidade de critérios e a harmonização da interpretação e aplicação da lei a nível nacional (com exceção das regiões autónomas, onde o IEFP não tem atividade).

Quer na perspectiva da intervenção a nível regional, quer na perspectiva da operação a nível nacional, resulta da investigação efetuada que a Comissão se consolidou também

como coadjuvante dos órgãos dos serviços de emprego, estabelecendo a ponte entre a realidade da execução das políticas públicas neste âmbito, os seus executores (estejam eles ao nível do terreno ou ao nível do topo da hierarquia) e os parceiros sociais.

De acordo com o apurado, a consagração deste sistema de recurso, não hierarquizado nem judicial, gratuito e sem necessidade da constituição de advogado, contribuiu para a desjudicialização de conflitos no âmbito dos apoios sociais em causa, conforme resulta da tendência de decréscimo significativo de entrada de processos judiciais sobre questões do subsídio de desemprego nos serviços jurídicos do IEFP – cf. Comissão de Recursos do Subsídio de Desemprego. (2013). Página 5. Carta de Compromisso – Relatório dos Resultados Obtidos (2011-2013). Lisboa: IEFP.

Este tipo de figura, para além da especialização da matéria no âmbito da qual desenvolve a sua atividade, permite uma maior independência aos técnicos que nela exercem funções. Pela forma como se encontra estruturada, tal independência revela-se quer perante a entidade que executa as políticas públicas em causa, quer entre os vários membros que integram o órgão entre si, quer perante os parceiros sociais representados no Conselho de Administração do IEFP, a quem os membros da Comissão prestam semestralmente contas através da apresentação de relatórios de atividade.

De salientar que, a singularidade e inovação da figura decorre, desde logo, de o delinear e configuração da mesma emergir de um processo de concertação social. Isto, de facto, é inovador. Esta génese partilhada, decorrente de uma construção coletiva, reúne, por natureza, o consenso dos parceiros sociais.

Note-se que se trata de uma figura genuinamente portuguesa, não só a Comissão em si, mas também o modelo de procedimento impugnatório gracioso subjacente, sendo ambos caracterizados pela sua originalidade no quadro dos sistemas públicos de emprego europeu que conhecemos.

Conforme já referido, a instituição da Comissão de Recursos constitui um fator de modernidade em Portugal, pela externalização do escrutínio dos atos da Administração Pública para uma entidade administrativa desta natureza, com a missão de confirmar ou revogar atos administrativos de terceiros.

Mas, mais preponderante do que isto, o facto de ser tutelada tripartidamente pelos parceiros sociais, dá-lhe uma legitimidade que, advindo de tal facto, se traduz também ela em inovação, constituindo uma relevante evolução na Administração Pública portuguesa ao nível da dimensão da ética e da responsabilidade no âmbito da sua

atuação. Tal reflete-se, sem dúvida, na sua interação com os diversos agentes e interlocutores no terreno.

Não obstante estes atributos, estatisticamente conclui-se que a abrangência do seu trabalho é pouco expressiva, porquanto seria expectável que, perante a perda do subsídio de desemprego, o volume de recursos, que se situa em média nos 11%, fosse superior. Os dados obtidos revelam assim uma baixa taxa de recurso à Comissão, que poderá eventualmente significar alguma descrença dos cidadãos nos mecanismos gratuitos de decisão que lhes são postos à disposição. Pode também ilustrar, o baixo nível de literacia de muitos dos beneficiários, que têm dificuldade em expor por escrito as razões que eventualmente lhes assistam.

De sublinhar também que, do que é conhecido, todas as decisões escrutinadas judicialmente após intervenção da Comissão de Recursos são convergentes com a sua decisão/deliberação, o que aponta para a correção jurídica das análises feitas nesta sede. Assim, revelando-se uma alternativa válida, célere e gratuita, face ao recurso contencioso, era expectável um maior recurso à mesma.

*

Aqui chegados, e conforme referido por um dos entrevistados, o modelo subjacente ao instrumento objeto de análise, constituindo um passo à frente, é, também em nossa opinião, o ponto de partida para o alargamento a outras áreas. Não só porque incute e permite maior segurança e proximidade aos reclamantes/recorrentes, mas também aos serviços, induzindo melhorias no trabalho e qualidade dos mesmos.

Efetivamente, reconhecem unanimemente os interlocutores no terreno que o modelo trouxe maior preocupação aos serviços quanto à regularidade dos procedimentos (potenciando a sua evolução/inação) e à fundamentação, de facto e de direito, das decisões; traduzindo-se em melhoria da qualidade do serviço, tornando-o mais justo para com os utentes.

De facto, a independência potenciada pelo modelo, que caracteriza a sua atuação, permite o distanciamento da análise com vantagem para os cidadãos e para os próprios serviços de emprego, que reconhecem o mérito da figura, não só quanto às decisões tomadas como também quanto à função pedagógica que em simultâneo desempenha, induzindo à melhoria do serviço público prestado.

Fica também sublinhada a vantagem da proximidade dos vice-coordenadores regionais à realidade local.

A estruturação em dois níveis, com um primeiro nível regionalizado, para além de permitir a referida aproximação às realidades locais, assegura em simultâneo a harmonização das interpretações e decisões a nível nacional, traduzindo-se num tratamento de maior igualdade e justiça para com os cidadãos. Mas, mais importante do que isto, quando a primeira decisão não vai ao encontro às aspirações dos recorrentes, permite uma segunda reflexão, também ela independente e equidistante, consubstanciando uma segunda oportunidade de os cidadãos melhor exporem e documentarem as suas razões.

Refira-se que, muitas vezes, só por via do conhecimento dos fundamentos de um primeiro indeferimento do recurso é que os cidadãos percecionam o que está efetivamente em causa, permitindo-lhes num segundo momento suprir as deficiências do primeiro requerimento de interposição de recurso, e assim obter a devida justiça.

*

No que respeita a perspectivas de futuro, consideramos que deveria ser estudado o alargamento do âmbito de atuação da Comissão, no quadro do IEFP, aos desempregados não subsidiados e eventualmente também aos beneficiários do RSI, cujo plano passe por integração em medidas promovidas pelo IEFP.

Pelas suas particulares características parece-nos um sistema de todo adequado sempre que estejam em causa direitos sociais, designadamente prestações no âmbito da Segurança Social.

Mas não só, este modelo, com as necessárias adaptações, para além do âmbito social poderia ser replicado noutras áreas e organismos da Administração Pública, criando uma nova relação entre o cidadão e o Estado.

O modelo da Comissão de Recursos, estando já posto em prática e encontrando-se também já consolidada a sua atuação, permite aferir as suas potencialidade na relação entre o Estado e o cidadão.

Neste contexto, entendemos que estão reunidas as condições para a reflexão e estudo desta figura e da sua aplicabilidade a outras esferas da Administração Pública.

FONTES E BIBLIOGRAFIA

a) Fontes legislativas, por ordem cronológica

- Decreto de aprovação da Constituição da República Portuguesa, publicado no Diário da República, I Série, n.º 86, de 10.04.1976 (distribuído em 12.04.1976), na redação da Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto (sétima revisão constitucional);
- Código do Procedimento Administrativo de 1991, aprovado pelo Decreto-Lei 442/91, de 15 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro;
- Quadro legal da reparação da eventualidade de desemprego, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de abril;
- Bases da Segurança Social, aprovadas pela Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro;
- Regime jurídico da proteção social da eventualidade de desemprego dos trabalhadores por conta de outrem, aprovado pelo Decreto-Lei 220/2006, de 3 de novembro, objeto de retificação pela Declaração de Retificação n.º 85/2006, de 29 de dezembro, e alterado pelo Decreto-Lei 68/2009, de 20 de março; Lei 5/2010, de 5 de maio; Decreto-Lei 72/2010, de 18 de junho; Decreto-Lei 64/2012, de 15 de março; Lei 66-B/2012, de 31 de dezembro; Decreto-Lei 13/2013, de 25 de Janeiro e Decreto-Lei 167-E/2013, de 31 de dezembro;
- Portaria n.º 8-B/2007, de 3 de janeiro, que estabelece normas de execução necessárias à aplicação do regime jurídico de proteção no desemprego;
- Bases Gerais do Sistema de Segurança Social, aprovadas pela Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro;
- Despacho do Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social que cria a comissão de acompanhamento da aplicação do novo regime jurídico de proteção no desemprego, publicado no Diário da República, 2.ª série, de 10 de maio de 2007, sob o n.º 8392/2007;
- Portaria n.º 1301/2007, de 3 de outubro, que cria a Comissão de Recursos prevista no artigo 67.º do Decreto-Lei 220/2006.

- Regime jurídico de proteção social na eventualidade de desemprego dos trabalhadores que se encontrem enquadrados no regime dos trabalhadores independentes e que prestam serviços maioritariamente a uma entidade contratante, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 65/2012, de 15 de março;
- Lei Orgânica do IEFP, I.P., aprovada pelo Decreto-Lei n.º 143/2012, de 11 de julho;
- Estatutos do IEFP, I.P., aprovados pela Portaria n.º 319/2012, de 12 de outubro, alterada pela Portaria n.º 191/2015, de 29 de junho;
- Regime jurídico de proteção social na eventualidade de desemprego dos trabalhadores independentes com atividade empresarial e dos membros dos órgãos estatutários das pessoas coletivas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2013, de 25 de janeiro;
- Novo Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei 4/2015, de 7 de janeiro.

b) Estatísticas

- PORDATA – Base de Dados Portugal Contemporâneo: www.pordata.pt
- Relatórios da Comissão de Recursos identificados na alínea d) infra.

c) Publicações periódicas (imprensa em papel e on-line)

Publicações na imprensa relativas à Comissão de Recursos e ao novo regime da reparação da eventualidade de desemprego, entre 04.10.2007 e 27.02.2015 no 24 Horas, Açoriano Oriental, Correio da Manhã, Correio dos Açores, Destak, Diário Económico, Diário de Notícias, Diário do Minho, Diário dos Açores, Diário Económico, Dinheiro Vivo, Económico Online, Expresso, Gazeta das Caldas, Jornal de Leiria, Jornal de Negócios, Jornal de Notícias, Negócios Online, Notícias ao Minuto, O Informador Fiscal, O Primeiro de Janeiro, Público, Público Online, Semanário, Semanário Económico e Sol a seguir melhor identificados:

- **24 Horas**, de 04.10.2007, pág. 19;

- **Açoriano Oriental**, de 05.04.2008, pág. 30;
- **Correio da Manhã**, de 05.04.2008, pág. 31;
- **Correio dos Açores**, de 01.08.2008, pág. 26; e de 25.02.2014, pág. 11;
- **Destak**, de 04.10.2007, pág. 27;
- **Diário de Notícias**, de 19.07.2008, pág. 42; de 11.10.2009, págs. 1 e 38; e de 27.02.2014, pág. 31;
- **Diário de Notícias Online**, de 19.07.2008;
- **Diário do Minho**, de 02.01.2008, pág. 18;
- **Diário dos Açores**, de 26.02.2014, pág. 11;
- **Diário Económico**, de 04.10.2007, pág. 11; de 01.03.2013, pág. 48; de 10.09.2013, pág. 16; de 25.02.2014, pág. 14; de 27.02.2014, pág. 16; de 27.08.2014, pág. 15; e de 27.02.2015, pág. 13;
- **Dinheiro Vivo**, de 27.02.2014;
- **Económico Online**, de 24.07.2012; de 26.02.2014; e de 27.02.2014;
- **Expresso**, de 14.09.2013, pág. 2;
- **Gazeta das Caldas**, de 19.10.2007, pág. 8;
- **I**, de 25.07.2012, pág. 9;
- **Jornal de Leiria**, de 11.10.2007, pág. 30;
- **Jornal de Negócios**, de 04.10.2007, pág. 43; 29.01.2008, págs. 1 e 17; de 03.02.2009, págs. 1 e 5; de 18.03.2010, págs. 1, 28 e 29; de 01.03.2011, pág. 29; de 11.10.2011, págs. 1, 28 e 29; de 01.03.2013, pág. 32; e de 27.02.2015, pág. 32;
- **Jornal de Notícias**, de 04.10.2007, pág. 16; de 10.12.2007, pág. 3; de 01.03.2011, pág. 4; e de 27.02.2014, págs. 1 e 32;

- **Negócios Online**, de 24.07.2012; e de 26.02.2014;
- **Notícias ao Minuto**, de 26.02.2014;
- **O Informador Fiscal**, de 26.02.2014;
- **O Primeiro de Janeiro**, de 04.10.2007, pág. 14;
- **Público**, de 04.10.2007, pág. 38; de 16.11.2007, pág. 11; de 06.08.2008; de 07.08.2008, pág. 35; de 07.05.2009, pág. 32; de 02.11.2009, págs. 1, 20 e 21; de 01.03.2011, pág. 24; de 29.02.2012, pág. 21; de 25.07.2012, pág. 16; de 01.03.2015, pág. 20; de 25.02.2014, págs. 1, 19 e 44; e de 27.02.2015, pág. 16;
- **Público Online**, de 16.11.2007; de 06.08.2008; e de 26.02.2014;
- **Semanário**, de 22.08.2008, pág. 15;
- **Semanário Económico**, de 07.12.2007, pág. 39;
- **Sol**, de 05.10.2007, pág. 20.

d) Documentação nacional

COMISSÃO DE RECURSOS. (2007). *Relatório de Atividades / Julho – Dezembro de 2007*. Lisboa: IEFP,I.P.

COMISSÃO DE RECURSOS. (2008). *Relatório de Atividades / Janeiro - Junho de 2008*. Lisboa: IEFP,I.P.

COMISSÃO DE RECURSOS. (2008). *Relatório de Atividades / Julho - Dezembro de 2008*. Lisboa: IEFP,I.P.

COMISSÃO DE RECURSOS. (2009). *Relatório de Atividades / Janeiro - Junho de 2009*. Lisboa: IEFP,I.P.

COMISSÃO DE RECURSOS. (2009). *Relatório de Atividades / Julho - Dezembro de 2009*. Lisboa: IEFP,I.P.

COMISSÃO DE RECURSOS. (2010). *Relatório de Atividades / Janeiro - Junho de 2010.* Lisboa: IEFP,I.P.

Comissão de Recursos do Subsídio de Desemprego. (2010). *Carta de Compromisso – Relatório dos Resultados Obtidos (2007-2010).* Lisboa: IEFP

COMISSÃO DE RECURSOS. (2010). *Relatório de Atividades / Julho - Dezembro de 2010.* Lisboa: IEFP,I.P.

COMISSÃO DE RECURSOS. (2011). *Relatório de Atividades / Janeiro - Junho de 2011.* Lisboa: IEFP,I.P.

COMISSÃO DE RECURSOS. (2011). *Relatório de Atividades / Ano de 2011.* Lisboa: IEFP,I.P.

COMISSÃO DE RECURSOS. (2012). *Relatório de Atividades – 1.º Semestre de 2012.* Lisboa: IEFP,I.P.

COMISSÃO DE RECURSOS. (2012). *Relatório de Atividades / Ano de 2012.* Lisboa: IEFP,I.P.

COMISSÃO DE RECURSOS. (2013). *Relatório de Atividades – 1.º Semestre de 2013.* Lisboa: IEFP,I.P.

Comissão de Recursos do Subsídio de Desemprego. (2013). *Carta de Compromisso – Relatório dos Resultados Obtidos (2011-2013).* Lisboa: IEFP

COMISSÃO DE RECURSOS. (2013). *Relatório de Atividades / Ano de 2013.* Lisboa: IEFP,I.P.

COMISSÃO DE RECURSOS. (2014). *Relatório de Atividades – 1.º Semestre de 2014.* Lisboa: IEFP,I.P.

COMISSÃO DE RECURSOS. (2014). *Relatório de Atividades / Ano de 2014.* Lisboa: IEFP,I.P.

e) Bibliografia

BURGESS, Robert G. (1997). *A pesquisa de terreno. Uma introdução*. Oeiras: Celta Editora

CAETANO, Marcello. (1982). *Manual de Direito Administrativo*. Vol. I. (10.^a Edição / 2.^a Reimpressão) Coimbra: Livraria Almedina

CAETANO, Marcello. (1983). *Manual de Direito Administrativo*. Vol. II. (9.^a Edição / 2.^a Reimpressão) Coimbra: Livraria Almedina

ESTEVES DE OLIVEIRA, M.; **COSTA GONÇALVES**, P. & **PACHECO DE AMORIM**, J. (2010). *Código do Procedimento Administrativo, Comentado*. (2.^a Edição / 8.^a Reimpressão da Edição de 1997) Coimbra: Almedina

FERREIRA-PINTO, F. B. (2011). *Código do Procedimento Administrativo, Anotado e com Jurisprudência do STA desde o ano de 2000*. Lisboa: Livraria Petrony

FIGUEIREDO DIAS, J.E. & **PAULA OLIVEIRA**, F. (2005). *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina

FONTES, J. (2012). *Curso Sobre o Código do Procedimento Administrativo*. (4.^a Edição / Revista e Atualizada) Coimbra: Coimbra Editora

FREITAS DO AMARAL, Diogo. (1988) *Direito Administrativo*. Vol. IV. (Lições aos alunos do curso de Direito, em 1987/88) Lisboa: Impressão e Distribuição, Pedro Ferreira

GHILIONI & MATALON. (2005) *O Inquérito*. (4.^a Edição) Oeiras: Celta

GIDEON, Lior. (2012) *Handbook of Survey Methodology for de Social Sciences*. New York: Springer

LAROSI, Giuseppe. (2011) *O Poder da Conceção em Inquéritos por Questionário*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian

QUIVY, R & **CAMPENHOUDT**, Luc Van. (1992). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva

REBELO DE SOUSA, M. & SALGADO DE MATOS, A. (2009). *Direito Administrativo Geral, Tomo III, Actividade Administrativa.* (2.^a Edição / Reimpressão) Lisboa: D. Quixote

RODRIGUES, Cristina. (2008). *Trabalhar em Portugal (1910 – 1933) Análise da legislação sobre os direitos dos trabalhadores.* Lisboa: Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.

RODRIGUES, Cristina. (2013). *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933 – 1974).* Porto: Edições Afrontamento

SANTOS BOTELHO, J.M.; PIRES ESTEVES, A. & CÂNDIDO DE PINHO, J. (2002). *Código do Procedimento Administrativo, Anotado e Comentado.* (5.^a Edição) Coimbra: Almedina

SEIDMAN, Irving. (2006). *Interviewing as Qualitative Research, A Guide to Researchers in Education and the Social Sciences.* (Third Edition) Columbia: Teachers College Press

f) Referências na internet

- Assembleia da República: www.parlamento.pt
- Associação Mundial dos Serviços Públicos de Emprego: <http://www.wapes.org>
- Base de dados jurídica JUSNET: www.jusnet.pt
- CTT: www.ctt.pt
- Conselho Económico e Social (CES): <http://www.ces.pt/>
- Fundação Europeia para a Melhoria das Condições do Trabalho (EUROFOUND): www.eurofound.europa.eu
- Governo de Malta: <https://gov.mt/en/Pages/gov.mt%20homepage.aspx>
- Governo de Portugal: www.portugal.gov.pt/ptasp
- Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.: www.iefp.pt
- MISEP – Observatório Europeu do Emprego: <http://www.eu-employment-observatory.net/>;

- MISSOC – Sistema de Informação Mútua de Proteção Social:
<http://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=en>
- Observatório Europeu do Emprego: <http://www.eu-employment-observatory.net/>
- Organização Internacional do Trabalho: <http://www.ilo.org>
- Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE):
<http://www.oecd.org>
- PORDATA – Base de Dados Portugal Contemporâneo: www.pordata.pt
- Programa de Avaliação Paritária da Estratégia Europeia para o Emprego:
<http://peerreview.almp.org/>
- Rede EURES: <https://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=pt>
- Revista “Social Agenda” – Comissão Europeia:
http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_agenda/soc_agenda_pt.html;

ANEXOS

**ANEXO I – Formulário do questionário enviado aos elementos de
ligação dos parceiros EURES**

Appeal Agency regarding Cancellation of Jobseeker Registration - Exploratory Survey

In the Portuguese legal system, when an unemployed jobseeker entitled to unemployment benefit does not comply with duties to the Job Centre / Public Employment Service, (s)he can have his / her registration in the PES cancelled - and, consequently, lose entitlement to unemployment benefit.

Until 2007, the administrative appeal of the decision to cancel jobseeker registration was processed internally, within the Public Employment Service. This is still the paradigm, in general, within Portuguese Public Administration: administrative (non-contentious / non-judicial) appeals are processed internally rather than by external bodies.

Since 2007, however, unemployed jobseekers may react to a cancellation decision by appealing without any costs to a new-born agency, independent from the Public Employment Service which annulled their registration. This agency, so-called "Appeal Commission", is accountable only regarding the Social Partners, and has full power to legally revoke the cancellation decision, e.g. it will verify compliance to the law of the procedure leading to registration cancellation and will have the power to maintain and/or revoke this very same decision.

What I would like to explore is whether there is any similar body to this one in your countries. E.g. if, in case of registration cancelation & unemployment benefits cutting, unemployed jobseekers can, as citizens, complain to any other agency than the decision-maker himself, and if eventually this agency depends on the social partners.

If you could help me by answering the following questions, I would really appreciate it.

*Obrigatório

Country: *

Name and E-mail Contact:

(non-compulsory)

1. Complaint / Appeal procedure *

In your country, when jobseekers' employment registration is cancelled by the PES, how can (s)he complain or appeal against this decision? Please briefly explain procedure.

2. Agency internal or external to the PES?

If there is a specific Agency for complaining / appealing, is it internal or external to the PES, in terms of organisation?

Internal

External

Outro:

3. Independence regarding the PES:

Is this Agency (if it exists) independent of the PES?

- Yes
- No
- Outro:

4. Dependence on which body?

If independent from the PES, from which body or organisation is it depending on?

5. Social partners' representation:

Are Social Partners represented in the composition of this Agency?

- Yes
- No
- Outro:

6. Social partners' supervision:

And/or is this Agency supervised by social partners?

- Yes
- No
- Outro:

7. Website / Contact Data:

Can you provide me with this Agency's website, e-mail or any other relevant contact data, through which I can find further info?

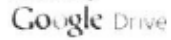
8. Further comments / suggestions:

Can you please provide me with any further comments / clarifications on how jobseekers can complain or appeal against the cancellation of their jobseeker registration in the PES?

100% concluído.

Enviar

Nunca envie senhas em Formulários Google.

Powered by


Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google.
[Denunciar abuso](#) - [Termos de Serviço](#) - [Termos Adicionais](#)

ANEXO II – Quadro com as respostas obtidas

Country:	1. Complaint / Appeal procedure	2. Agency internal or external to the PES?	3. Independence regarding the PES:	4. Dependence on which body?	5. Social partners' representation:	6. Social partners' supervision:	7. Website / Contact Data:	8. Further comments / suggestions:
Sweden	A jobseekers' registration with the Swedish PES is not cancelled unless the jobseeker requests it to be, or is deemed no longer to require the services. Typically this happens if a person gets a job, is retired, becomes ill (long-term) or is not heard from in spite of efforts to reach him/her. Cancellation is not used as a punishment. However, if the jobseeker fails to comply with unemployment insurance regulations, the jobseekers unemployment insurance fund will be notified. It will then form a decision on possible effects on the unemployment benefits.	The unemployment insurance fund	Yes	The decisions of the unemployment insurance funds can be appealed through the administrative courts. Firstly, however, the claimant needs to ask the fund to reconsider its first decision. If there is no change, the claimant can file an appeal with the court.			There is a Confederation of Swedish Unemployment Insurance Funds, which possibly could give you more information. www.samorg.org	No, since we don't apply such a system. However, you are more than welcome to contact me if you have any further questions.
Bulgaria	We have 98 local labour offices and 9 regional offices. The unemployed persons are registered in the local labour offices. The decision to cancel registration is taken by the director of the local labour office. The person may lodge a complaint, addressed to the regional director, in the local labour office. Then, the director of the local labour office may cancel his/her decision or send the person's complaint to the regional director. If the decision regarding the cancellation is not revoked within 14 days, the person may approach the administrative court (which considers decisions issued by the public organizations/bodies).							
Germany	in our legal framework this person can refer to the institution that has enacted the decision and appeal to court (or rather solicit a revision of the decision) so in case of the PES having passed an administrative decision, the person concerned can only refer to the PES itself to find a remedy	Internal					http://www.arbeitsagentur.de/web/content/EN/index.htm	
SPAIN	If a jobseeker has received a letter informing me that I have initiated disciplinary proceedings for breach of my obligations as a beneficiary and a precautionary suspension of payment of my benefit. He must: If you disagree with the decision, you can file in the employment office a notice of allegations within fifteen working days from the day following the notification of the communication of the sanction, accompanying documentation it deems appropriate to support their claims. Subsequently the Public State Employment Service (SEPS) estimating issue a resolution or not these allegations. If the Public State Employment Service (SEPS) does not consider his claims he may lodge a prior claim within one month of notification, and if finally is also not in accordance with the resolution of the previous claim, may file an proceedings before the Labour Court	Internal			No	No	Public State Employment Service (SEPS) www.sepe.es Information on unemployment benefits www.sepe.es/contenido/pres-taciones/ Rules reference: Article 37.4 of R. D. 928/1998, of May 14, General Rules of Procedures for the imposition of penalties for violations of social order and liquidation records for contributions to Social Security.	

Country:	1. Complaint / Appeal procedure	2. Agency internal or external to the PES?	3. Independence regarding the PES:	4. Dependence on which body?	5. Social partners' representation:	6. Social partners' supervision:	7. Website / Contact Data:	8. Further comments / suggestions:
ROMANIA	In our country, when an unemployed jobseeker entitled to unemployment benefit does not comply with duties to the Agency for Employment(our Public Employment Service), in accordance with the law the Agency for Employment issue the decision to cancel the jobseeker registration or unemployment benefits cutting. If the jobseeker believes that an injustice has been done, he is entitled to 30 days from the issuance to appeal the decision. For this he complains to the Justice, by appealing to Court - Departement of Labor Conflicts and Social Insurance. In the Agency of Employment (PES) exist The Juridical Office which represents the Agency in court.	the Court		Ministry of Justice	No	No	http://www.just.ro/	
Slovakia	- Labour Office discharge a jobseeker from the evidence strictly in line with cases listed in the legal Act (example, jobseeker does not attend the meeting with and advisor) - a jobseeker has 15 days to appeal the decision (she/he states he was unable to do so due to his stay in hospital and submits the evidence) - Local Labour Office within 30 days search the evidence and decides the appeal case. If it is not satisfied with the additional evidence within the appeal, he issues the final appeal - Jobseeker appeals again, but now the appeal goes to the Central Labour Office - In case of Central Labour Office confirms the decision of the Local Labour Office that is the final decision; jobseeker has the only option to appeal that decision at the court	Labour Offices are dealing with the appeals by themselves, no Agency (neither external nor internal is involved)	N/A		No	No		
Denmark	We do not cancel registrations in the PES system. Anyone can register there - however, it does not give them rights to unemployment benefits - this is decided by the unemployment ensurancefund. PES's role is more a help to rights and duties.	Internal	No		No	No	http://ams.dk/da/Ams/English.aspx	http://www.ckaask.dk/ (only in Danish - sorry!)
Greece	He/She can file an appeal against this decision at the local PES office, which is forwarded and examined by the regional PES appeal committee.	Internal	No	None.	No	No	PES website (www.oaed.gr - infoportal@oaed.gr)	
Malta	They are give a document the first time they go to register and . The jobseeker needs to present his/her petition in front of the competent authority and a decision is taken	External	Yes		Yes	No	No website	
cyprus	Complains by jobseekers for the cancellation of their benefit may be addressed to the Head Officer of the Social Insurance Department and if his decision is negative then the jobseeker may complain in written too to the Minister through the General Manager of the Ministry.	Internal	Yes	Social Insurance Department - Ministry of Labour, Welfare and Social Security SID register jobseekers after they have registered to PES. According to our Law no one is eligible to unemployment benefit if is not capable and willing for work. If PES do not renew their registration for declining job position, then SID cancel also their unemployment benefit.				

ANEXO III – Taxa de Desemprego (%), dos 15 aos 74 anos, na União Europeia de 2000 a 2014. Fonte PORDATA

Taxa de desemprego, dos 15 aos 74 anos

Taxa - %

Anos	Taxa de desemprego	
	UE28 - União Europeia (28 Países)	PT - Portugal
2000	x	3,8
2001	x	3,8
2002	9,0	⊥ 4,5
2003	9,1	6,1
2004	9,2	6,3
2005	⊥ 9,0	⊥ 7,6
2006	8,2	7,6
2007	7,2	8,0
2008	7,0	7,6
2009	8,9	9,4
2010	9,6	10,8
2011	9,6	⊥ 12,7
2012	10,4	15,5
2013	10,8	16,2
2014	10,1	13,9

Taxa de desemprego, dos 15 aos 74 anos

Fontes de Dados: Eurostat | Institutos Nacionais de Estatística - Inquérito ao Emprego

Fonte: PORDATA

Última actualização: 2015-06-26

Simbologia

⊥ Quebra de série

ANEXO IV – Média anual de desempregados inscritos (indivíduo – milhares) nos centros de emprego e formação profissional de 2000 a 2014. Fonte PORDATA

Desempregados inscritos nos centros de emprego e de formação profissional

Indivíduo - Milhares

Anos	Total (em Dezembro)	Total (média anual)
2000	326,0	327,4
2001	324,3	324,7
2002	380,3	344,6
2003	452,5	427,3
2004	468,9	461,0
2005	479,4	477,2
2006	452,7	459,5
2007	390,3	410,2
2008	416,0	394,5
2009	524,7	495,5
2010	541,8	555,8
2011	605,1	551,9
2012	710,7	667,2
2013	690,5	707,8
2014	598,6	639,2

Desempregados inscritos nos centros de emprego e de formação profissional

Fontes de Dados: IEFP/MSESS

Fonte: PORDATA

Última actualização: 2015-06-26

ANEXO V - Total de prestações de desemprego da Segurança Social de 2000 a 2014. Fonte PORDATA

Prestações de desemprego da Segurança Social: total de subsídios, subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego

Indivíduo

Anos	Prestações de desemprego		
	Total	Subsídio social de desemprego	Subsídio de desemprego
2000	162.592	63.932	98.660
2001	177.100	66.992	110.108
2002	201.816	74.547	127.269
2003	268.728	78.601	190.127
2004	⊥ 294.512	⊥ 75.835	⊥ 221.123
2005	301.828	72.799	231.035
2006	290.194	72.767	219.366
2007	249.527	77.442	174.767
2008	260.467	81.017	181.261
2009	360.109	118.565	244.134
2010	294.563	62.093	233.116
2011	316.085	56.019	261.093
2012	398.742	68.866	331.357
2013	375.057	67.836	309.081
2014	304.393	60.391	245.668

Prestações de desemprego da Segurança Social: total de subsídios, subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego

Fontes de Dados: IGFSS/MSESS (até 1997) | II/MSESS (a partir de 1998)

Fonte: PORDATA

Última actualização: 2015-06-26

Simbologia

⊥ Quebra de série

