



INSTITUTO DO EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL, IP
CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO
COMISSÃO DE RECURSOS

Comissão de
Recursos

Relatório de atividades 2016



Índice

1. Enquadramento	2
2. O Universo de referência	3
2.1 Evolução do desemprego, desemprego subsidiado e anulações	3
2.2 Evolução das anulações, por área geográfica e por motivos de anulação	4
3. Atividade do 1º nível	6
3.1 Recursos por Vice Coordenações	6
3.2 Recursos segundo os motivos de anulação	7
3.3 Recursos segundo a decisão	9
3.4 Recursos segundo as alegações	11
4. Atividade do 2º nível	13
4.1 Recursos por Vice Coordenações	13
4.2 Recursos segundo os motivos de anulação	14
4.3 Recursos segundo a decisão	15
5. Conclusões e recomendações	17



1. Enquadramento

No ano de 2016 o desemprego registado diminuiu 13%, e o número de desempregados subsidiados diminuiu também (8%). A taxa de anulação de desempregados subsidiados manteve-se nos 2%. Assim, em termos absolutos, o número de anulações efetuadas pelos serviços de emprego é o mais baixo desde a entrada em vigor do actual regime jurídico do subsidio de desemprego (janeiro de 2007). Por esta razão, e embora se mantenha o patamar de recursos para a Comissão (10%), o número de recursos entrados diminuiu.

Para além dos recursos entrados e analisados, há outro trabalho desenvolvido pela Comissão que não é contabilizado. Na verdade, embora o âmbito de atuação desta estrutura seja claro e definido – decisão sobre os recursos interpostos pelos desempregados subsidiados quanto à anulação da sua inscrição para emprego, por incumprimento dos seus deveres -, certo é que recebemos muito expediente que não se reconduz à figura do recurso, solicitando esclarecimentos e redireccionamento das questões colocadas para os serviços competentes. É o caso dos recursos de anulação de inscrição por parte de desempregados não subsidiados, que nos chegam frequentemente, ou de beneficiários do Rendimento Social de Inserção.

As duas entidades externas com as quais mantemos um relacionamento constante são a Provedoria de Justiça, em virtude de muitos dos nossos recorrentes serem também reclamantes daquele órgão, e a Provedoria dos CTT, uma vez que parte significativa dos recursos que nos são presentes têm alegadamente como fundamento deficiências nas entregas postais.

No que diz respeito à dimensão interna da Comissão, nomeadamente quanto a recursos humanos, não há qualquer alteração a registar no ano em análise. A saída da Vice-coordenadora de Lisboa e Vale do Tejo para integrar um novo projecto, nos serviços centrais do IEFP, coincidiu com o final do ano, estando neste momento a assegurar a sua substituição o Vice-coordenador do Alentejo, com o apoio da Comissão Central.

De registar a publicação da lei 34/2016, de 24 de agosto, que veio alterar as obrigações dos desempregados subsidiados, designadamente eliminar o dever de apresentação quinzenal, e reforçar o acompanhamento personalizado para o emprego, e da Portaria que a regulamenta, n.º 282/2016, de 27 de outubro. Tendo a lei entrado em vigor no início de outubro, ainda não são claras as suas repercussões na dinâmica dos serviços de emprego, em particular no que toca ao controlo das obrigações por parte dos desempregados subsidiados.



2. O Universo de referência

2.1 Evolução do desemprego, desemprego subsidiado e anulações

Os dados que se apresentam neste ponto, e a respetiva apresentação gráfica, referem-se à evolução global do universo de referência da Comissão de Recursos desde 2012. Os potenciais recorrentes da Comissão são os desempregados subsidiados, que viram a sua inscrição para emprego anulada por incumprimento dos seus deveres (art.º 49 da lei do subsídio de desemprego).

	Anos				
	2012	2013	2014	2015	2016
Desempregados inscritos no final do período	710 652	690 535	598 581	555 167	482 556
Tx crescimento desemprego	17%	-3%	-13%	-7%	-13%
Média de subsidiados final dos meses	326 077	368 115	305 869	210 068	194 113
Tx crescimento subsidiados	27%	-7%	-21%	-31%	-8%
Anulações de subsidiados	7 649	6 678	5 548	4 159	3 372
Tx crescimento anulações subsidiados	-30%	-13%	-17%	-25%	-19%
Tx anulação	2%	2%	2%	2%	2%

Quadro 1: Evolução do desemprego, desemprego subsidiado e anulações de desempregados subsidiados.
Fonte: dados do IEFP, IP.

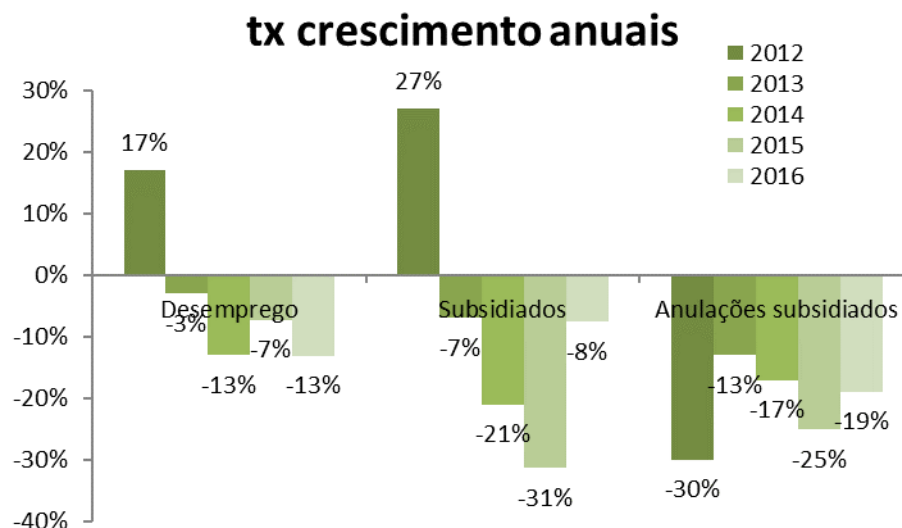


Gráfico 1 – Taxas de crescimento anuais do desemprego, desemprego subsidiado, e de anulações de subsidiados, nos últimos cinco anos. Fonte: Quadro 1.

Completámos estes elementos com informação a montante, sobre a evolução do desemprego e do desemprego subsidiado.

Registe-se que a taxa de crescimento das anulações de subsidiados é sempre negativa, no período considerado, e que a taxa de anulação, independentemente da evolução dos números totais de



desempregados, se mantém nos 2% desde 2012. Note-se que a anulação de desempregados subsidiados, embora naturalmente se relacione com o universo de desempregados subsidiados, depende sobretudo do cumprimento/incumprimento dos deveres por parte dos desempregados e das opções de gestão sobre o controlo dos incumprimentos efetuado por parte dos serviços de emprego.

2.2 Evolução das anulações, por área geográfica e por motivos de anulação

Área geográfica e motivos de anulação	Anos								Δ 15/16
	2012	2013	2014	2015		2016			
				%		%		%	
Norte	1915	1389	1425	26%	919	22%	752	22%	-18%
Centro	764	706	558	10%	309	7%	324	10%	5%
Lisboa e Vale do Tejo	4096	3873	2919	53%	2444	59%	1884	56%	-23%
Alentejo	172	118	149	3%	64	2%	70	2%	9%
Algarve	702	592	497	9%	423	10%	342	10%	-19%
Total	7649	6678	5548	100%	4159	100%	3372	100%	-19%

Falta de comparência a convocatória do CT/E	4956	3983	3397	61%	2528	61%	1947	58%	-23%
Incumprimento do dever de apresentação quinzenal	1840	1720	1238	22%	928	22%	765	23%	-18%
Recusa de emprego conveniente	105	78	107	2%	55	1%	87	3%	58%
Falta de comparência nas entidades empregadoras	169	114	113	2%	94	2%	118	3%	26%
Recusa/desistência de trabalho socialmente necessário	221	211	270	5%	186	4%	159	5%	-15%
Recusa/desistência de formação profissional	42	32	113	2%	228	5%	139	4%	-39%
Recusa/desistência de intervenção	293	527	292	5%	132	3%	149	4%	13%
Incumprimento da procura ativa de emprego	23	11	18	0%	8	0%	8	0%	0%
Outros	0	2	0	0%	0	0%	0	0%	-
Total	7649	6678	5548	100%	4159	100%	3372	100%	-19%
Taxa de crescimento	-30%	-13%	-17%		-25%		-19%		

Quadro 2: subsidiados anulados, por área geográfica e por motivos de anulação da inscrição no Serviço de Emprego. Fonte: dados do IEFP, IP.

O presente quadro reflete o universo de referência da Comissão de Recursos, ou seja, as anulações de inscrição para emprego pelos Serviços de Emprego, desagregadas regionalmente e por motivos de anulação.

Houve uma quebra de 19% nas anulações ao longo do ano de 2016. Esta diminuição está diretamente relacionada com o universo de desempregados subsidiados, que baixou 8% relativamente ao ano anterior. A taxa de anulação, conforme referido atrás, mantém-se nos 2%.



Quanto aos motivos de anulação, os dois maiores continuam a ser a falta de comparência a convocatória do Serviço de Emprego e o incumprimento do dever de apresentação quinzenal, que juntos significam 81% dos casos. Com apenas 5% dos casos, segue-se o motivo 'recusa/desistência de trabalho socialmente necessário' sendo os outros motivos puramente residuais. Com o fim do dever de apresentação quinzenal, em vigor desde 1 de outubro, ainda não é possível fazer uma leitura da aplicação das alterações à lei.



3. Atividade do 1º nível

3.1 Recursos por Vice Coordenações

Vice- Coordenações	Anos								Δ 15/16	Tx recursos
	2012	2013	2014		2015		2016			
				%		%		%		
Norte	283	127	149	27%	108	23%	78	22%	-28%	10%
Centro	96	56	49	9%	30	6%	22	6%	-27%	7%
Lisboa e Vale do Tejo	598	411	293	53%	289	61%	214	61%	-26%	11%
Alentejo	15	3	10	2%	5	1%	6	2%	20%	9%
Algarve	87	78	52	9%	43	9%	29	8%	-33%	8%
Total	1 079	675	553	100%	475	100%	349	100%	-27%	10%
Tx crescimento	-31%	-37%	-18%		-14%		-27%			
Tx recursos	14%	10%	10%		11%		10%			

Quadro 3 – Recursos por Vice Coordenações segundo os anos.

No ano de 2016, regista-se uma redução em termos absolutos, com uma quebra de 27%, do número total de recursos entrados, o que está diretamente relacionado com a diminuição das anulações efetuadas (-19%). A taxa de recursos situa-se em 10%, mantendo-se dentro da média.

No que se refere à distribuição regional, baixam os recursos em todas as regiões. Em linha com os dados das anulações efetuadas, 61% dos recursos provêm da região de Lisboa e Vale do Tejo e 22% da região Norte. Segue-se o Algarve, com 8%, o Centro, com 6%, e o Alentejo, com 2%.

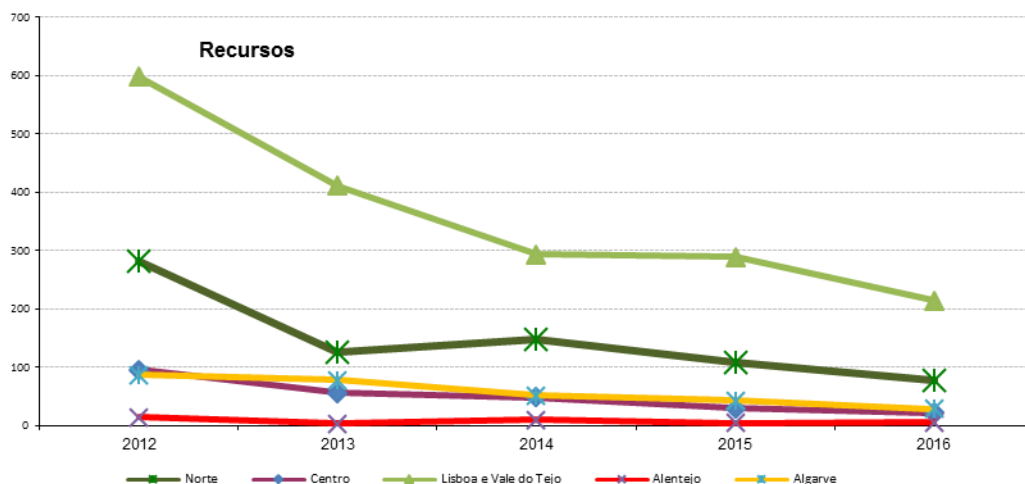


Gráfico 2 – Recursos por Vice Coordenações segundo os anos. Fonte: Quadro 2.

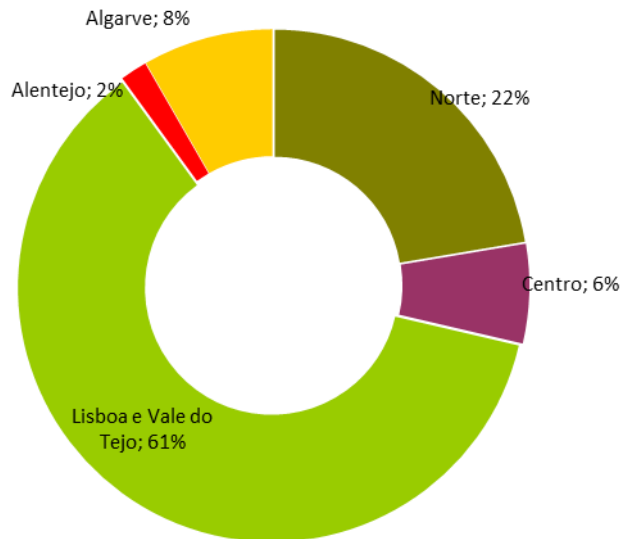


Gráfico 3: Proporção de recursos por Vice Coordenações, no ano de 2016. Fonte: Quadro 2.

3.2 Recursos segundo os motivos de anulação

Motivos de anulação	Anos							Δ 15/16
	2012	2013	2014	2015		2016		
					%		%	
Falta de comparência a convocatória do CT/E	721	366	302	274	67%	210	61%	-23%
Incumprimento do dever de apresentação quinzenal	223	217	140	116	21%	73	21%	-37%
Recusa de emprego conveniente	46	15	26	20	4%	24	7%	20%
Falta de comparência nas entidades de encaminhamento	37	18	14	9	3%	9	3%	0%
Recusa/desistência de trabalho socialmente necessário	31	21	43	21	3%	11	3%	-48%
Recusa de formação profissional	8	3	6	13	1%	7	2%	-46%
Recusa de outras medidas activas de emprego	1	0	0	0	0%	0	0%	-
Outros	12	35	22	22	1%	13	4%	-41%
Total	1079	675	553	475	100%	347	100%	-27%

Quadro 4: Recursos segundo os motivos de anulação, por anos.

As duas grandes causas de anulação para emprego que dão origem a recursos para a Comissão, continuam a ser a falta de comparência a convocatória do Serviço de Emprego, com 58% e o incumprimento do dever de apresentação quinzenal, com 23%, que juntas perfazem 81% dos casos. Todas as outras causas são residuais. Atendendo às alterações da lei do subsídio do desemprego, vai obviamente haver mudanças nas causas que originam os recursos.



Motivos de anulação	Vice Coordenações											
	Norte		Centro		Lisboa e Vale do Tejo		Alentejo		Algarve		Total	
		%		%		%		%		%		%
Falta de comparência a convocatória do CT/E	31	40%	7	32%	151	71%	2	33%	19	70%	210	61%
Incumprimento do dever de apresentação quinzenal	33	42%	1	5%	38	18%	0	0%	1	4%	73	21%
Recusa de emprego conveniente	8	10%	7	32%	2	1%	3	50%	4	15%	24	7%
Falta de comparência nas entidades de encaminhamento	0	0%	5	23%	2	1%	0	0%	2	7%	9	3%
Recusa/desistência de trabalho socialmente necessário	5	6%	2	9%	3	1%	0	0%	1	4%	11	3%
Recusa/desistência de formação profissional	0	0%	0	0%	7	3%	0	0%	0	0%	7	2%
Recusa/desistência de outras medidas activas de emprego	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Outros	1	1%	0	0%	11	5%	1	17%	0	0%	13	4%
Total de recursos	78	100%	22	100%	214	100%	6	100%	27	100%	347	100%

Quadro 5: Recursos segundo os motivos de anulação, por Vice Coordenação.



3.3 Recursos segundo a decisão

Decisões	Anos							Δ 15/16
	2012	2013	2014	2015		2016		
					%		%	
Deferidos	209	84	66	54	12%	27	8%	-50%
Intervenção para revogação pelo CTE	108	103	116	96	21%	77	23%	-20%
Indeferidos	663	448	343	306	66%	232	68%	-24%
Arquivamento e outros	50	13	6	8	2%	4	1%	-50%
Total recursos com decisão	1 030	648	531	464	100%	340	100%	-27%
Tx de resposta	95%	95%	96%	98%		97%		
Total recursos sem decisão	49	27	22	11		9		-18%
Total de recursos	1 079	675	553	475		349		-27%

Quadro 6: Recursos por decisão, por anos.

A percentagem de decisões favoráveis foi de 31%, sublinhando-se que a percentagem de intervenções para revogação pelo CTE ultrapassa em muito a percentagem dos deferimentos expressos, o que é resultado de uma boa articulação com os Diretores por parte dos Vice Coordenadores regionais.

Registe-se que, em 2016, a taxa de resposta foi de 97%, o que se deve ao esforço feito junto dos Serviços de Emprego no sentido de uma resposta mais célere, evitando que os processos demorem na análise por falta de elementos.

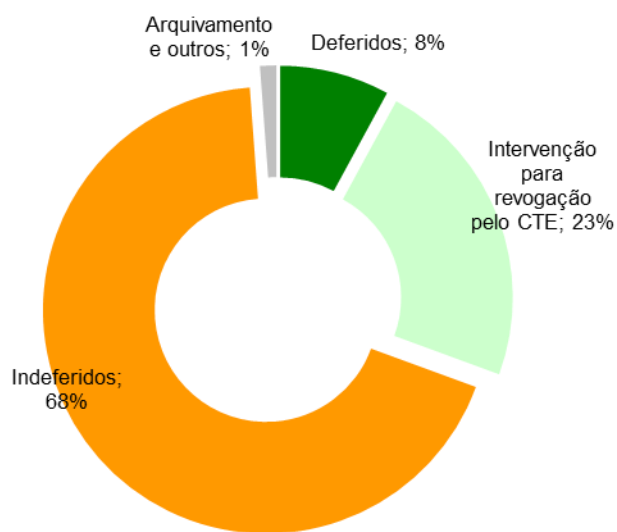


Gráfico 4: Proporção dos tipos de decisão. Fonte: Quadro 5.



Decisões	Vice Coordenações										Total	
	Norte		Centro		Lisboa e Vale do Tejo		Alentejo		Algarve			
		%		%		%		%		%		%
Deferidos	8	11%	1	5%	14	7%	0	0%	4	14%	27	8%
Intervenção para revogação pelo CTE	8	11%	0	0%	68	32%	1	17%	0	0%	77	23%
Indeferidos	57	78%	19	95%	128	60%	3	50%	25	86%	232	68%
Arquivamento e outros	0	0%	0	0%	2	1%	2	33%	0	0%	4	1%
Total recursos com decisão	73	100%	20	100%	212	100%	6	100%	29	100%	340	100%
Tx de resposta	94%		91%		99%		100%		100%		97%	
Total recursos sem decisão	5		2		2		0		0		9	
% face ao total	6%		9%		1%		0%		0%		3%	
Total de recursos	78		22		214		6		29		349	

Quadro 7: Recursos por decisão segundo as Vice Coordenações. O total de recursos com decisão refere-se ao ano em análise, no total dos recursos analisados incluem-se os processos pendentes no final do ano anterior.

Os recursos sem decisão correspondem a processos entrados nos últimos dias do ano, ou em que se aguarda a pronúncia por parte dos Serviços de Emprego.

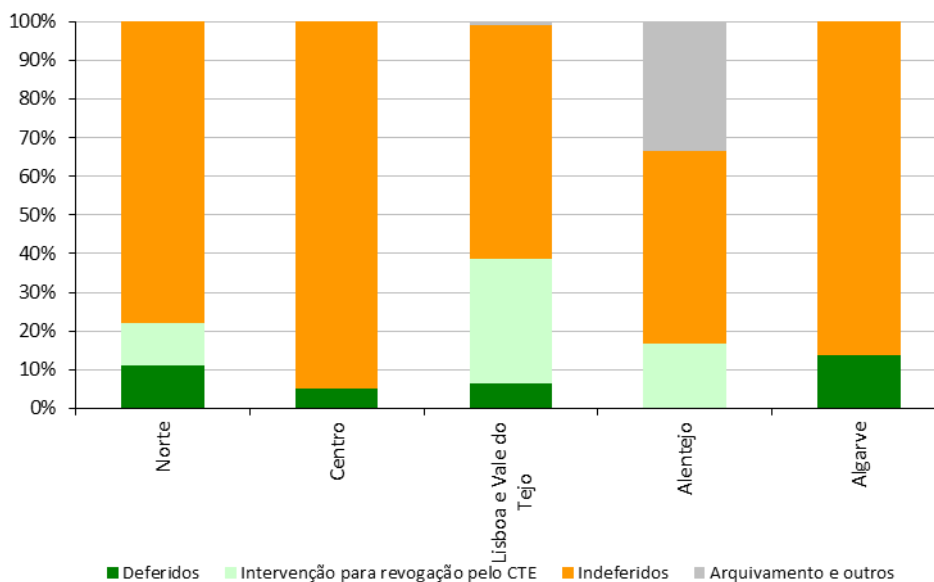


Gráfico 5: Tipo de decisão por Vice Coordenações. Fonte: Quadro 6.



3.4 Recursos segundo as alegações

Em complemento aos dados anteriores, segue-se alguma informação quanto às alegações /justificações apresentadas pelos recorrentes.

Tendo em conta a totalidade dos recursos recebidos, os problemas com o recebimento da correspondência correspondem a quase metade das alegações apresentadas pelos recorrentes (42%), podendo destacar-se em seguida o motivo de doença (19%).

Considerando os recursos recebidos por anulação por falta a convocatória, que são mais de metade do total, conforme referido no ponto anterior, o não recebimento da correspondência é a alegação que prevalece (80% dos casos). No caso dos recursos por anulação devido ao incumprimento da apresentação quinzenal, não existe normalmente uma convocatória, pelo que este motivo é inexpressivo; as alegações mais relevantes vão para a situação de doença, com 34% e a troca de datas, com 18%.

Motivos de Anulação	Alegações								Total
	Não recebimento convocat.	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	9%	30%	6%	0%	4%	8%	3%	40%	100%
Total	42%	19%	6%	1%	7%	6%	3%	17%	100%

Quadro 8: Principais motivos de anulação segundo as alegações. 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 alegações referentes a todos os recursos com outros fundamentos estão contidas em “outros”.

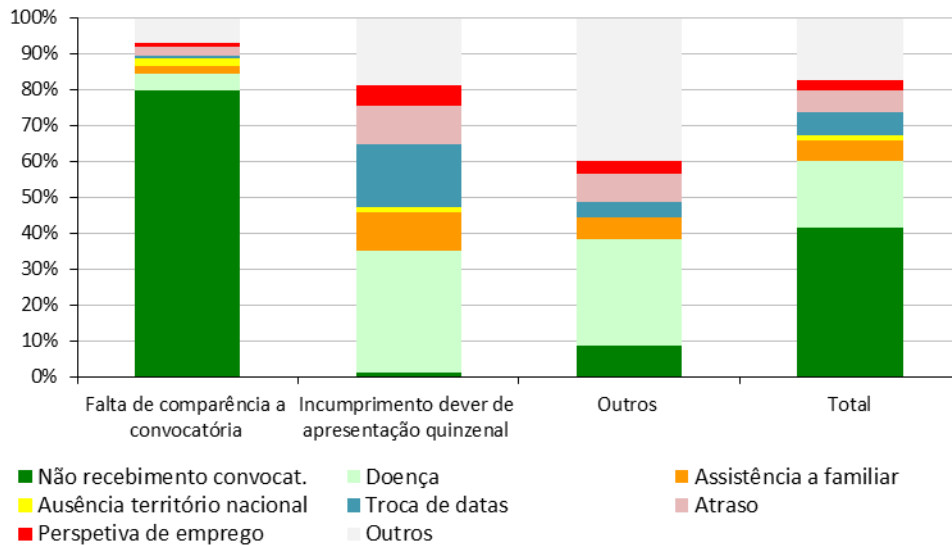


Gráfico 6: Principais motivos de anulação segundo as alegações

Atendendo ao peso significativo das alegações com fundamento em não recebimento da correspondência, apresenta-se de seguida quadro em que as mesmas se desagregam.

Motivos de Anulação	Não recebimento convocatória (sem inform. adicional)	Não recebimento da convocatória				Total
		Erro na morada	Alteração da toponímia	Mudança de morada	Ausência território nacional	
Falta de comparecimento a convocatória	65%	10%	24%	1%	0%	100%
Incumprimento dever de apresentação quinzenal	50%	0%	50%	0%	0%	100%
Outros	75%	13%	13%	0%	0%	100%
Total Geral	65%	10%	24%	1%	0%	100%

Quadro 9: Desagregação das situações com a alegação de não recebimento da convocatória

Os casos de não recebimento da convocatória, sem informação adicional, correspondem a 65% das situações. A segunda causa mais significativa para o não recebimento da convocatória prende-se com a alteração da toponímia, seguida de situações de erro na morada.



4. Atividade do 2º nível

4.1 Recursos por Vice Coordenações

Vice- Coordenações	Anos						%	Δ 15/16	Tx recursos
	2012	2013	2014	2015	2016				
Norte	31	21	21	11	3	9%	-73%	4%	
Centro	20	7	7	4	5	16%	25%	25%	
Lisboa e Vale do Tejo	92	45	45	37	23	72%	-38%	11%	
Alentejo	4	1	1	2	1	3%	-	17%	
Algarve	2	0	0	1	0	0%	-	0%	
Total	149	92	74	55	32	100%	-42%	9%	
Tx crescimento	-24%	-38%	-20%	-26%	-42%				
Tx recursos	22%	14%	14%	11%	9%				

Quadro 10: Recursos 2º nível por Vice Coordenações segundo os anos.

No ano de 2016, verificou-se uma quebra de 42% dos recursos entrados no 2.º nível, em linha com a diminuição das anulações e dos recursos do 1.º nível. A percentagem de recurso desce dois pontos percentual, situando-se agora nos 9%.

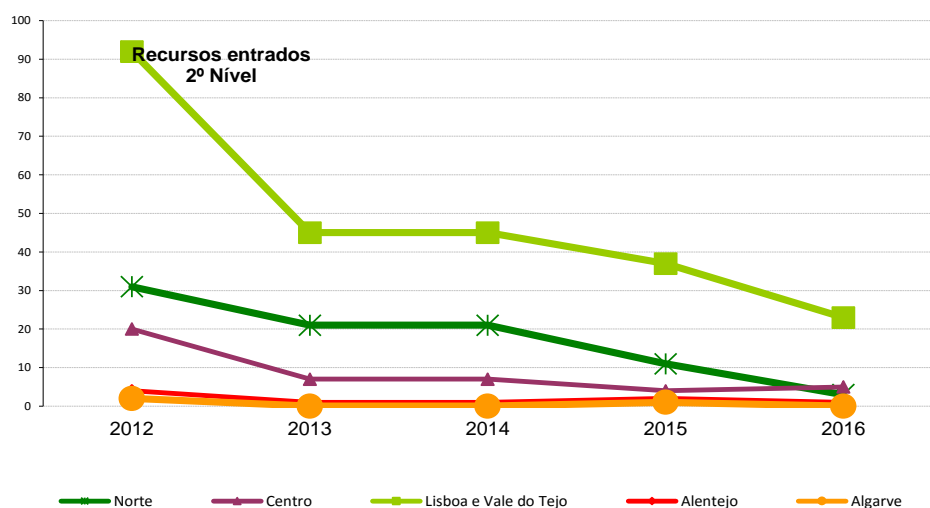


Gráfico 7: Recursos 2º nível por Vice Coordenações segundo os anos. Fonte: Quadro 8

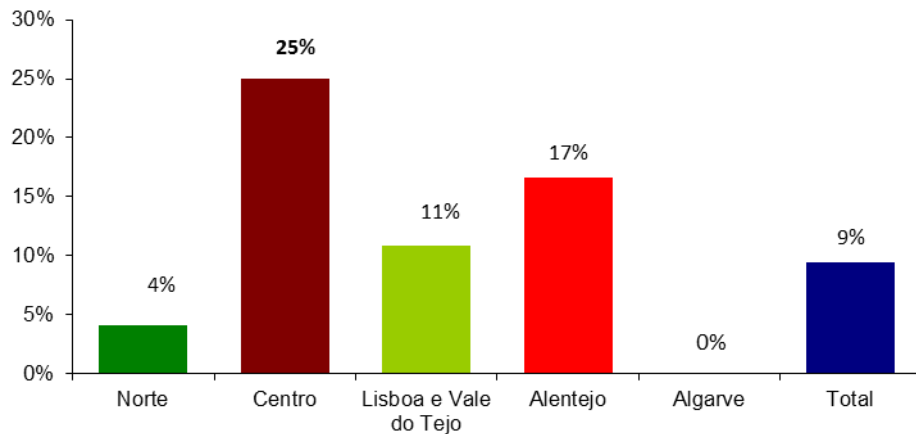


Gráfico 8: Taxa de recursos 2º nível. Fonte Quadro 8.

A percentagem de recursos que transitaram para o segundo nível foi, no Centro, de 25%; no Alentejo, de 17%; em Lisboa e Vale do Tejo, de 11%; no Norte, de 4%. No Algarve nenhum recurso subiu ao segundo nível.

4.2 Recursos segundo os motivos de anulação

Motivos de anulação	Anos					%	Δ 15/16
	2012	2013	2014	2015	2016		
Falta de comparência a convocatória do CT/E	102	56	42	33	18	56,3%	-45%
Incumprimento do dever de apresentação quinzenal	28	24	21	13	8	25,0%	-38%
Recusa de emprego conveniente	11	4	2	2	1	3,1%	-50%
Falta de comparência nas entidades empregadoras	6	1	0	1	1	3,1%	-
Recusa/desistência de trabalho socialmente necessário	2	3	7	2	2	6,3%	0%
Recusa de formação profissional	0	0	0	0	0	0,0%	-
Outros	0	4	2	4	2	6,3%	-50%
Total	149	92	74	74	32	100%	-57%

Quadro 11: Fundamentos da anulação de inscrição no Serviço de Emprego.



Quanto aos motivos de anulação que dão origem aos recursos de 2.º nível, as duas grandes causas são idênticas às do 1.º nível: falta a convocatória do Serviço de Emprego (57%), incumprimento do dever de apresentação quinzenal (25%), que juntas significam mais de 80% dos casos.

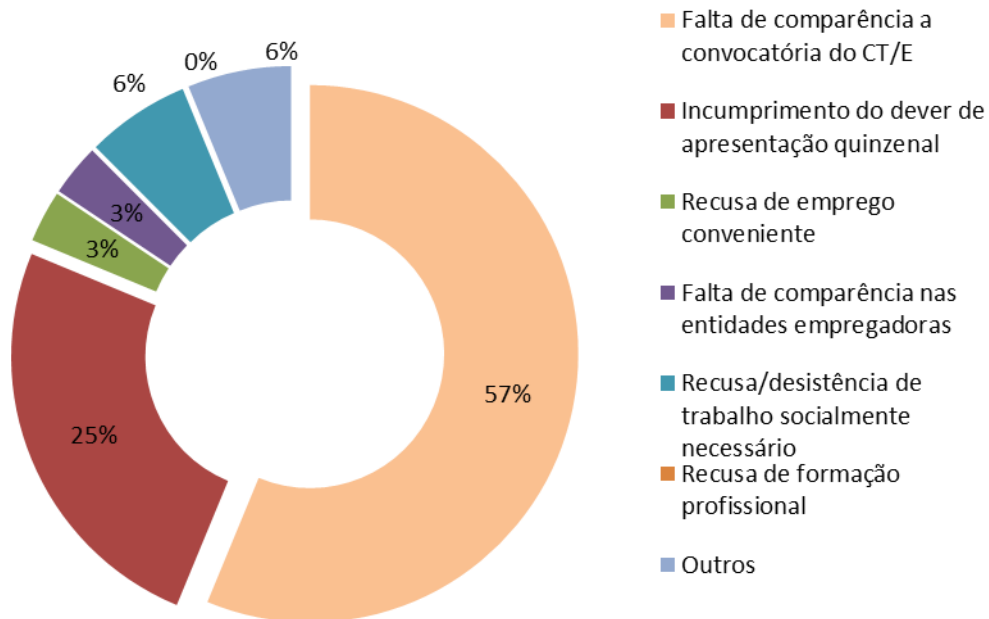


Gráfico 9: Percentagem dos recursos entrados no 2º nível, por fundamento. Fonte Quadro 9

4.3 Recursos segundo a decisão

Decisões	Anos					%	Δ 15/16
	2012	2013	2014	2015	2016		
Deferidos	42	20	17	15	8	26%	-47%
Intervenção para revogação pelo CTE	6	7	8	6	2	6%	-67%
Indeferidos	90	57	45	30	20	65%	-33%
Arquivamento e outros	8	5	2	0	1	3%	-
Total recursos com decisão	146	89	72	51	31	100%	-39%
Tx de resposta	75%	98%	97%	93%	97%		-
Total recursos sem decisão	12	3	3	4	1		-75%
Total de recursos	195	149	92	55	32		-42%

Quadro 12: Distribuição pela tipologia de deliberação.



Relativamente a este nível, a percentagem de decisões favoráveis situa-se agora em 32%, somando 26% de situações de deferimentos expressos a 6% de devoluções para revogação por parte dos Serviços de Emprego.

A deliberação favorável da Comissão de Recursos, em 2.º nível, contrariando a decisão anterior de um Vice Coordenador, corresponde normalmente à entrada de documentação complementar que não fora possível entregar anteriormente.

À data de 31 de dezembro de 2016, estava pendente 1 processo, aguardando elementos complementares dos serviços locais.

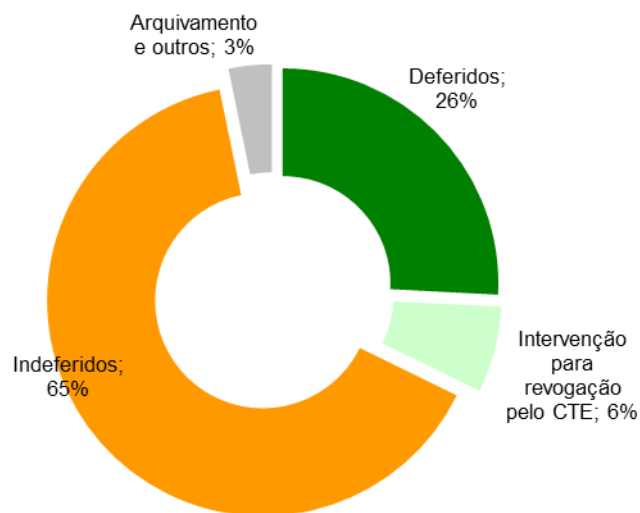


Gráfico 10: Distribuição por tipo de deliberação. Fonte: Quadro 10.



5. Conclusões e recomendações

Analisados os dados de 2016 verifica-se uma diminuição na entrada de recursos no primeiro e segundo nível da Comissão de Recursos. Este facto deve-se à quebra das anulações de inscrição de desempregados subsidiados, por incumprimento, feitas pelos Serviços de Emprego. Por sua vez esta quebra não pode ser dissociada da diminuição de desempregados subsidiados ocorrida no ano passado. No entanto, conforme já referimos, existe uma dimensão de controlo dos incumprimentos por parte dos serviços locais que interfere diretamente sobre as anulações efetuadas. Estamos expectantes relativamente às repercussões das alterações à lei do subsídio de desemprego, em vigor desde o início de outubro, na dinâmica dos serviços de emprego na sua relação com os desempregados subsidiados, e com o controlo das suas obrigações.

No que se refere ao primeiro nível, há 31 % de decisões favoráveis, assinalando-se que a percentagem de devolução aos serviços de emprego é de 23%, o que, reiteramos, revela uma boa articulação e reforço do posicionamento pedagógico dos Vice Coordenadores face aos dirigentes locais.

Quanto ao segundo nível, há 32% de deliberações favoráveis, das quais 6 % correspondem a devoluções aos Serviços de Emprego. Habitualmente as deliberações favoráveis deste nível relacionam-se com documentos de prova - designadamente elementos provindos dos CTT, ou da sua Provedoria - que só foi possível juntar, por parte dos recorrentes, *a posteriori*.

A taxa de recurso à Comissão é de 10% no primeiro nível e de 9% no segundo, mantendo-se no mesmo patamar desde que existe a Comissão. Consideramos este patamar pouco elevado, o que pode corresponder a duas situações distintas. Por um lado, o deficiente nível de literacia de muitos dos beneficiários do subsídio de desemprego, para quem apresentar um recurso é complexo. Por outro lado, pode significar a aceitação do corte de subsídio, por efetivamente existir um comportamento suscetível de penalização.

Em grande medida os recursos têm por base problemas na distribuição postal. Da nossa experiência, existem de facto questões graves na entrega de correspondência por parte dos CTT. Reiteramos a necessidade de se providenciar a possibilidade de comunicação eletrónica com os beneficiários que sejam utilizadores de meios informáticos, comunicação que seria mais célere e mais segura.

A articulação do IEFP com a Segurança Social continua a apresentar dificuldades. Entendemos que, promovendo a modernização administrativa, se deverá investir na comunicabilidade entre sistemas, de forma a não penalizar os beneficiários.

Estamos convictos que a Comissão de Recursos tem desempenhado um papel relevante na justiça e equidade das decisões tomadas em matéria tão delicada como as anulações de inscrição dos desempregados, com reflexo na atribuição do subsídio, como também na melhoria do serviço prestado pela Administração ao cidadão.