

“Serviços públicos disponíveis, acessíveis e transparentes constituem um dever essencial para com o cidadão. Uma Administração de porta aberta é ainda sinónimo da imprescindível presença do Estado no território”

Maria Lúcia Amaral, PROVIDORA DE JUSTIÇA

Atendimento ao cidadão nos serviços públicos



**UMA ANÁLISE
DA SITUAÇÃO ATUAL
PELO PROVIDOR
DE JUSTIÇA**



PROVEDOR DE JUSTIÇA
Na defesa dos cidadãos



02 PORQUÊ ESTE DIAGNÓSTICO?

SERVIÇOS PÚBLICOS DISPONÍVEIS, ACESSÍVEIS E TRANSPARENTES CONSTITUEM UM DEVER ESSENCIAL PARA COM O CIDADÃO. SÃO TAMBÉM EXPRESSÃO DA PRESENÇA DO ESTADO NO TERRITÓRIO.

→ A abertura, a acessibilidade e a transparência dos serviços públicos são verdadeiras exigências constitucionais;

a forma como se organiza e processa o atendimento é fundamental para aferir a qualidade da relação da Administração Pública com os cidadãos.

Numa diversa dimensão, importa ter presente que uma Administração de “porta aberta” é sinónimo da imprescindível presença do Estado no território.

→ Dificuldades relacionadas com o atendimento ao público chegam desde há muito, e com frequência, ao conhecimento da Provedoria de Justiça. Todavia, a pandemia de 2020 e 2021 e a necessidade de confinamento da população alteraram profundamente as práticas existentes. Passada a

emergência sanitária, importa perceber como se restabeleceu o relacionamento entre os serviços públicos e os cidadãos.

Foi neste enquadramento e com este propósito que a Provedoria de Justiça decidiu fazer um levantamento e uma apreciação das práticas de acesso e de atendimento ao público.

→ Foram escolhidas as entidades e serviços que apresentam uma interação mais intensa com o público, e pretendeu-se fazer uma avaliação geograficamente diversificada – que, não podendo ser exaustiva, não teve a pretensão de ser alargada a todos os distritos do Continente ou às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Na área do atendimento ao público, são muitas as dificuldades que ao longo dos anos têm chegado ao conhecimento da Provedoria de Justiça.

A pandemia levou a generalidade dos serviços públicos a desenvolver alternativas ao atendimento presencial e a privilegiar o agendamento prévio.

Privilegiando o que será mais importante na perspetiva dos cidadãos, mas também na dos próprios serviços e sua organização, foram abrangidas as seguintes vertentes: informação sobre o atendimento; modos de atendimento (presencial, telefónico e digital); tempos de espera; autonomia dos serviços na gestão do atendimento; dificuldades particulares no atendimento (acesso por pessoas com deficiência ou com especial vulnerabilidade, e não falantes da língua portuguesa); recursos humanos e estado das instalações.

Esta publicação apresenta um sumário dos principais resultados e as [recomendações](#) do Provedor de Justiça. O relatório integral pode ser lido em www.provedor-jus.pt.

ÍNDICE

| | | |
|--|-----|----|
| → OS LOCAIS VISITADOS | --- | 04 |
| → INFORMAÇÃO SOBRE ATENDIMENTO: FALTA CLAREZA E ATUALIZAÇÃO | --- | 06 |
| → TECNOLOGIA NO ATENDIMENTO: ASSIMETRIA DE SOLUÇÕES E DE QUALIDADE | --- | 08 |
| → ATENDIMENTO PRESENCIAL: O DILEMA DA PRÉ-MARCAÇÃO | --- | 10 |
| → TEMPOS DE ESPERA: POUÇOS DADOS SOBRE O INDICADOR MAIS VISÍVEL | --- | 12 |
| → ATENDIMENTO PRIORITÁRIO: MUITO POR FAZER, APESAR DAS OBRIGAÇÕES LEGAIS | --- | 14 |
| → A ATENDIMENTO PREFERENCIAL: UMA FÓRMULA QUE DEVE SER REPENSADA | --- | 16 |
| → ATENDIMENTO EM LÍNGUA ESTRANGEIRA: IMPROVISO E RECURSO AO GOOGLE TRADUTOR | --- | 18 |
| → RECURSOS HUMANOS, FORMAÇÃO E INSTALAÇÕES: POUCAS PESSOAS EM ESPAÇOS COM DEFICIÊNCIAS | --- | 20 |
| → RECOMENDAÇÕES DO PROVIDOR DE JUSTIÇA | --- | 22 |



1 OS LOCAIS VISITADOS

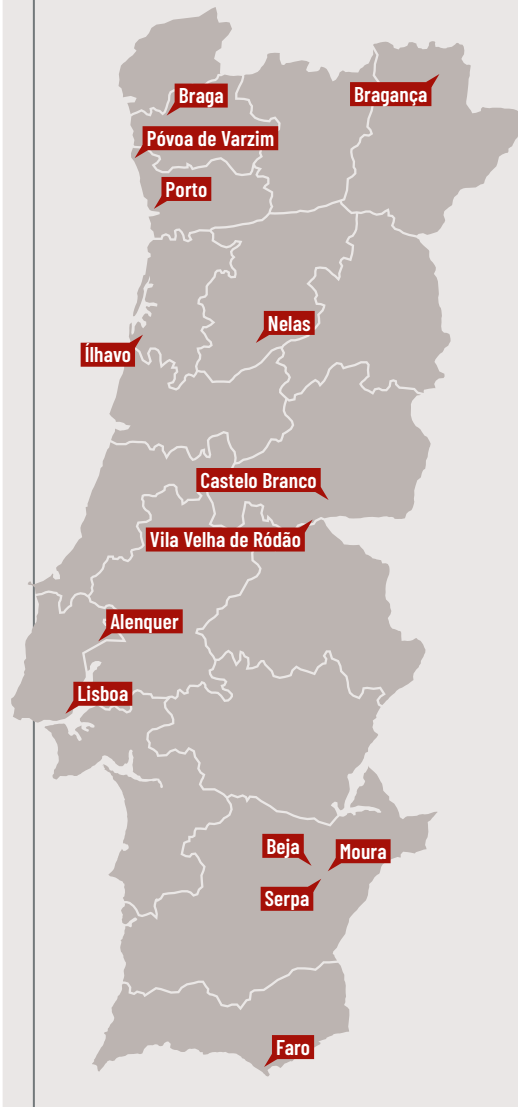
FORAM VISITADOS 25 SERVIÇOS DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO EM TODO O CONTINENTE

➔ Neste diagnóstico da Provedoria de Justiça, foram selecionadas entidades que prestam serviços particularmente relevantes na vida dos cidadãos – Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), Espaços Cidadão e Lojas do Cidadão, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), Instituto da Segurança Social (ISS) e Instituto dos Registos e do Notariado (IRN).

Em relação a cada uma destas entidades foi primeiramente recolhida informação relevante; seguiram-se, em junho e julho de 2023, reuniões com responsáveis desses organismos; finalmente, durante os meses de setembro e de outubro de 2023, foram realizadas visitas sem pré-aviso a locais de atendimento ao público geograficamente diversificados, conforme as localidades e datas indicadas no mapa e respetiva legenda.

LOCAIS DE ATENDIMENTO VISITADOS

➔ E DATAS DAS VISITAS



AUTORIDADE PARA AS CONDIÇÕES DO TRABALHO

- ➔ Centro Local do Grande Porto
→ 22/09/2023
- ➔ Centro Local de Lisboa Oriental
→ 02/10/2023
- ➔ Unidade Local do Litoral e Baixo Alentejo (Beja)
→ 09/10/2023

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, IP

- ➔ Braga - Sede
→ 21/09/2023
- ➔ Lisboa - Sede
→ 25/09/2023
- ➔ Serviço Local de Alenquer
→ 28/09/2023
- ➔ Serviço Local de Moura
→ 10/10/2023
- ➔ Loja do Cidadão de Serpa
→ 10/10/2023

ESPAÇOS CIDADÃO

- ➔ Espaço Cidadão na Loja de Cidadão de Faro
→ 29/09/2023
- ➔ Espaço Cidadão na Loja de Cidadão do Porto
→ 04/10/2023
- ➔ Espaço Cidadão na Loja de Cidadão do Saldanha (Lisboa)
→ 10/10/2023

AUTORIDADE TRIBUTÁRIA

- ➔ Balcão da Autoridade Tributária e Aduaneira na Loja de Cidadão do Porto
→ 04/10/2023
- ➔ Serviço de Finanças de Bragança
→ 21/09/2023
- ➔ Serviço de Finanças de Lisboa 2
→ 18/09/2023
- ➔ Serviço de Finanças da Póvoa de Varzim
→ 03/10/2023
- ➔ Serviço de Finanças de Vila Velha de Ródão
→ 29/09/2023

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL

- ➔ Secção de Processo Executivo da Segurança Social de Bragança
→ 22/09/2023
- ➔ Secção de Processo Executivo da Segurança Social de Castelo Branco
→ 28/09/2023
- ➔ Secção de Processo Executivo da Segurança Social de Lisboa I
→ 10/10/2023

INSTITUTO DOS REGISTOS E DO NOTARIADO

- ➔ Espaço Registos de Nelas
→ 21/09/2023
- ➔ Registo Civil, Predial, Comercial e Automóvel de Ilhavo
→ 28/09/2023
- ➔ Registo Predial de Faro
→ 04/10/2023
- ➔ Registo Civil de Faro¹
→ 04/10/2023
- ➔ Registo de Lisboa na Loja de Cidadão do Saldanha (Lisboa)
→ 10/10/2023
- ➔ Departamento de Identificação Civil - Campus de Justiça (Parque das Nações, Lisboa)
→ 25/09/2023

1 ➔ Acrescem as valências de registo comercial e automóvel.

O trabalho de campo das equipas da Provedoria de Justiça foi desenvolvido nos meses de setembro e outubro de 2023.



2 INFORMAÇÃO SOBRE ATENDIMENTO: FALTA CLAREZA E ATUALIZAÇÃO

O PONTO DE PARTIDA PARA UM BOM ATENDIMENTO IMPLICA A PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES BÁSICAS ÀS QUAIS O PÚBLICO DEVE TER UM ACESSO FÁCIL E SEGURO:

Horários, assuntos e serviços disponíveis, formas de contacto, exigência de marcação. Há vários casos em que estas informações não são claras e/ou estão desatualizadas.

➔ O levantamento realizado pela Provedoria de Justiça evidenciou que a disponibilização deste tipo de informação elementar é, com frequência, desordenada e pouco sistematizada, sendo, em alguns casos, desatualizada e, logo, não fiável. Esta situação é geradora, à partida, de confusão e de insegurança nos cidadãos quanto às condições em que podem ser efetivamente atendidos.

➔ Os meios digitais e o telefone constituem, hoje, meios preferenciais para fornecer estes

dados aos cidadãos. No caso do telefone, constatou-se que os cidadãos nem sempre conseguem obter, através das linhas disponíveis, informações seguras ou o esclarecimento de dúvidas suscitadas pela consulta aos sites oficiais das entidades.

Na ACT, AT e IRN, por exemplo, disponibiliza-se no site o contacto telefónico dos serviços respetivos. Nem sempre, porém, essa informação é completa e coerente, nem sequer facilmente localizável.

As secções de processo executivo do IGFSS têm contacto telefónico disponível no site (Serviços de Atendimento - seg-social.pt), mas a pesquisa é pouco amigável. Já quanto ao ISS, não foi possível encontrar no site indicação de contacto telefónico dos serviços.

➔ A informação sobre o atendimento presencial com marcação é a mais destacada nos sites, apondo-se as vantagens do agendamento: menos tempo de espera e a facilidade em proceder à marcação.

Os sites oficiais apresentam falhas no que toca à regular atualização, à completude e à acessibilidade da informação sobre atendimento ao cidadão.

Nem sempre os sites oficiais são claramente identificáveis como tal.

Isso sucede, designadamente, nos casos do ISS, da AT, da ACT ou do IRN. Comparativamente, é escassa a informação sobre o atendimento presencial sem marcação, o que pode gerar dúvidas sobre a sua admissibilidade e cria a perceção de este ser excepcional.

Em setembro de 2023 a AT determinou que o período das 9h às 12h se encontraria reservado ao atendimento sem marcação e no período das 12h às 15h se faria apenas atendimento com marcação. Esta informação não teve nos meios digitais adequada visibilidade.

➔ A dispersão dos meios escolhidos por cada entidade para a divulgação da informação sobre atendimento ao público, bem como a ampla diversidade de opções de cada uma, mostra falta de sistematização. Isso gera riscos de discrepâncias, desatualização e informação incompleta.

No IRN, observaram-se discrepâncias entre a informação que consta no site oficial e a que foi encontrada em locais de atendimento, nomeadamente quanto ao horário praticado e aos assuntos tratados no serviço.

Na ACT, o site institucional apresenta várias omissões e falta de sistematização quer quanto ao atendimento geral quer quanto ao

atendimento para o serviço informativo de natureza técnica; verificaram-se também contradições entre as informações que constam no site oficial e as que estão afixadas em locais de atendimento.

Na Segurança Social, o site oficial não presta informação segura, clara e transparente sobre os atos que, em cada serviço, exigem ou não agendamento prévio; a informação sobre o atendimento encontra-se dispersa pelas páginas de cada serviço e não é totalmente clara quanto à possibilidade de atendimento por videoconferência no IGFSS.

Nas visitas efetuadas a serviços locais da AT constatou-se que havia avisos desatualizados e com informações contraditórias - reportadas aleatoriamente ao período pré-pandémico, a períodos de confinamento, períodos de desconfinamento parcial e ao momento atual.

No IGFSS constatou-se, em serviços visitados, que os avisos afixados revelam, em geral, pouca atenção à sua organização e consistência, comprometendo a perceção das mensagens pelo cidadão.



3 TECNOLOGIA NO ATENDIMENTO: ASSIMETRIA DE SOLUÇÕES E DE QUALIDADE

O ATENDIMENTO À DISTÂNCIA ATRAVÉS DE CANAIS TECNOLÓGICOS – SITES, CHATS OU TELEFONE – APRESENTA INEGÁVEIS VANTAGENS E POSSIBILIDADES DE FLEXIBILIDADE, EFICIÊNCIA E UNIFORMIDADE.

Os confinamentos decretados durante a pandemia vieram acelerar o processo de transição para os canais de comunicação digitais por parte dos órgãos e serviços da Administração Pública.

Por regra, as formas de contacto à distância são facultativas e convivem com o tradicional atendimento presencial. Encontrou-se grande assimetria de combinações, que nem sempre ajudam a um atendimento eficaz.

➔ O ISS dispõe de um chatbot que funciona no respetivo site e que permite responder a um conjunto de questões estandardizadas sobre diversos temas, com base nas informações dos Guias Práticos da Segurança Social.

➔ A AT e a ACT disponibilizam canais de atendimento semelhantes. A assistente virtual da ACT abrange vários temas laborais, designadamente faltas, feriados, remunerações, parentalidade, assédio e cessação do contrato. A ajuda online da AT presta informações genéricas sobre, por exemplo, IRS automático, benefícios fiscais, avaliação de imóveis, E-fatura, pagamentos em prestações e outras obrigações tributárias.

➔ A AT, o ISS e o IGFSS dispõem de aplicações móveis de atendimento. No caso da AT, são disponibilizadas cinco apps para diferentes funcionalidades, o que é publicitado no seu sítio eletrónico. A ACT tinha também em desenvolvimento uma aplicação à data da monitorização.

➔ O IGFSS e o ISS dispõem da aplicação móvel Segurança Social + próxima, com uma vocação predominantemente informativa mas personalizada, que permite, por exemplo, consultar os valores a receber e o dia previsto de pagamento das prestações sociais ou consultar os valores a pagamento.

Importa evitar que as ferramentas digitais se convolvam em obstáculos ao acesso e atendimento, afastando os cidadãos ao invés de os aproximar.

➔ O Portal das Finanças (AT) fornece não apenas informação de índole geral, mas também informação individual e relativa a procedimentos e tarefas. Mediante autenticação, é possível desencadear interações com a AT sobre qualquer imposto.

O Balcão Digital da ACT, disponível no respetivo portal, permite realizar múltiplos serviços, designadamente apresentar pedidos de intervenção inspetiva e pedidos de informação em matéria de direitos laborais, assim como utilizar vários simuladores.

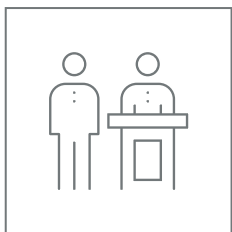
➔ A submissão de pedidos online no IRN é também realizada mediante autenticação, e abrange vários atos.

➔ O portal eletrónico da Segurança Social Direta permite, no que respeita ao ISS e ao IGFSS, a prática de um conjunto significativo de atos transversais a todas as matérias da competência destes institutos públicos.

➔ O acesso telefónico estritamente personalizado, assente apenas no atendimento por um funcionário, não é praticado na maioria das entidades públicas analisadas. Verifica-se a tendencial adoção de um modelo misto: mensagens pré-gravadas que dão resposta a um leque de questões, em função das opções que o cidadão vá fazendo, com a possibilidade de atendimento personalizado, normalmente quando estão esgotadas ou são inconclusivas as respostas automáticas.

➔ O atendimento telefónico da AT e o atendimento telefónico informativo (de carácter técnico) da ACT são essencialmente personalizados, e prestados por funcionários especializados, melhorando desta forma a qualidade e pertinência da informação prestada.

As soluções de atendimento com recurso a tecnologia apresentam limitações que nem sempre são facilmente perceptíveis, por não serem anunciadas de forma clara.



4 ATENDIMENTO PRESENCIAL: O DILEMA DA PRÉ-MARCAÇÃO

VÁRIOS SERVIÇOS NÃO CUMPREM A INDICAÇÃO GOVERNAMENTAL DE DEDICAR PELO MENOS METADE DO HORÁRIO DE ATENDIMENTO A CIDADÃOS QUE NÃO FIZERAM MARCAÇÃO.

A tendência acentuou-se com a pandemia e veio para ficar: são cada vez mais alargados os períodos de tempo e recursos destinados ao atendimento sujeito a marcação prévia. Esta prática tem um impacto sistémico na relação da Administração com o público porque afeta a vida dos cidadãos. Também alterou a perceção da disponibilidade dos serviços públicos, e o respetivo funcionamento.

➔ Após a pandemia, o Governo emitiu uma orientação para que todos os serviços disponibilizassem pelo menos metade da sua capacidade de atendimento presencial para o atendimento sem marcação. No entanto, no levantamento efetuado, a Provedoria de Justiça verificou que algumas entidades não cumprem esta orientação.

➔ No ISS, a relação entre o atendimento com e sem marcação é complexa, uma vez que vários serviços fazem *exclusivamente* atendimento por marcação. Só num cômputo nacional pode considerar-se cumprida a referida orientação. Existem profundas assimetrias regionais na celeridade e acesso ao atendimento presencial sem marcação.

São as sedes dos serviços que definem os horários de atendimento e a sua distribuição entre o atendimento com e sem marcação.

MAIS ATENDIMENTOS COM MARCAÇÃO

O atendimento presencial foi fortemente afetado pela pandemia, passando a ser privilegiado o atendimento com marcação. Esse impacto é ilustrado pelos dados estatísticos.

NÚMERO ANUAL DE ATENDIMENTOS PRESENCIAIS

Autoridade para as Condições do Trabalho

| SEM MARCAÇÃO | | COM MARCAÇÃO | |
|--------------|---|--------------|---|
| 2019 | ↓ | 2019 | ↑ |
| 15.592 | | 65.064 | |
| 2022 | | 2022 | |
| 4.628 | | 82.691 | |

Instituto de Segurança Social

| SEM MARCAÇÃO | | COM MARCAÇÃO | |
|--------------|---|--------------|---|
| 2018 | ↓ | 2018 | ↑ |
| 8.561.741 | | 294.634 | |
| 2022 | | 2022 | |
| 4.123.487 | | 1.274.179 | |

O CASO DOS ENVELOPES

→ A Provedoria de Justiça detetou práticas associadas à exigência de marcação prévia que configuram uma violação da lei. No ISS, entidade responsável pela atribuição de prestações sociais, para a simples entrega de documentos com emissão de recibo é necessário agendar atendimento. Para tentar obviar esta circunstância, foi criado um “sistema de envelopes” (também chamado “atendimento diferido”), através do qual o interessado coloca documentos num envelope numerado que, por sua

vez, deposita numa caixa existente nos serviços, sem contar com qualquer supervisão ou apoio por parte de um funcionário. Nestas situações, o recibo comprovativo da entrega, com obrigatória menção da data, é substituído por um destacável, preenchido pelo próprio cidadão, no qual faz constar a descrição dos documentos entregues. Com este procedimento não há prova da data de entrega, nem qualquer verificação da documentação, nem conseguem evitar-se formulários incompletos ou com erros de preenchimento. Também não é divulgada, por nenhum meio, a informação de que o referido destacável não constitui recibo de prova de entrega. Note-se que a data dos pedidos condiciona, muitas vezes, o início do pagamento de prestações sociais e até mesmo o próprio direito a beneficiar delas (tal acontece em todos os casos em que o pedido está sujeito a um prazo). Essa prática impossibilita o cumprimento de disposições legais que determinam a obrigatoriedade de entrega de recibos comprovativos da receção de documentação por parte dos serviços públicos. A Provedoria de Justiça tem recebido queixas de cidadãos que, após terem recorrido a este “sistema de envelopes”, viram os seus requerimentos ignorados por não terem sido apresentados através do formulário aprovado. Noutros casos, foram mesmo indeferidos os seus pedidos sem que os serviços tivessem previamente solicitado a correção ou envio de documentos em falta.



5 TEMPOS DE ESPERA: POUCOS DADOS SOBRE O INDICADOR MAIS VISÍVEL

OS DADOS ESTATÍSTICOS RELATIVOS AOS TEMPOS MÉDIOS DE ESPERA NÃO DISPENSAM A CONSIDERAÇÃO DE OUTROS ELEMENTOS – POR EXEMPLO, O RÁPIDO ESGOTAMENTO DAS SENHAS NOS PRIMEIROS MINUTOS DE ABERTURA DOS SERVIÇOS CONTRIBUI DECISIVAMENTE PARA QUE NÃO SE CONSIGA CONHECER TODA A EXTENSÃO DO PROBLEMA.

➔ O tempo de espera é o indicador mais imediato e, porventura, o mais relevante quando se fala de acesso aos serviços públicos. As dificuldades de acesso aos serviços têm nos tempos de espera prolongados a face mais visível e podem ter outras consequências graves:

favorecer a existência de redes de facilitação – cujos alvos são, não raramente, os cidadãos mais vulneráveis, incluindo os estrangeiros – e gerar conflitos entre os que aguardam pelo atendimento.

Ao analisar os dados relativos aos tempos médios de espera deve ter-se em conta a *disponibilidade de vagas*. Em alguns locais e serviços, as senhas para atendimento sem marcação para o próprio dia esgotam em escassos minutos após a abertura dos serviços. Tal induz à formação de longas filas antes do horário de abertura para a obtenção de senhas, que deixam de estar disponíveis durante praticamente todo o restante horário de atendimento. Esta circunstância impede que se possa fazer qualquer leitura pertinente a partir do tempo médio de espera nesses serviços, que retrata apenas a situação de quem conseguiu obter uma senha.

A "abertura de agenda" por parte dos serviços condiciona significativamente as marcações de atendimento com agendamento.



No caso do **atendimento telefônico**, não se apurou informação sobre o tempo despendido antes do atendimento nem sobre o número de telefonemas não atendidos. A impossibilidade de estabelecimento de ligação por linha ocupada ou por chamada por tempo indefinido ou até corte automático é uma queixa recorrente ao Provedor de Justiça.

O problema dos elevados tempos de espera para atendimento é conhecido e tem vindo a ser objeto de algumas medidas, como o Portal SIGÄ, que permite que os cidadãos conheçam o número de pessoas em espera e a estimativa de tempo para o atendimento.

Em 10-10-2023, data da visita à Loja do Cidadão do Saldanha, as senhas disponíveis no balcão do ISS para atendimento sem marcação (38) esgotaram pelas 9h15.



6 ATENDIMENTO PRIORITÁRIO: MUITO POR FAZER, APESAR DAS OBRIGAÇÕES LEGAIS

NA SOCIEDADE PORTUGUESA CONTINUA A FALTAR SENTIDO DE URGÊNCIA PARA A INCLUSÃO E REFORÇO DA AUTONOMIA DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA OU NECESSIDADES ESPECIAIS E ISSO É VISÍVEL E REFLETIDO NOS SERVIÇOS PÚBLICOS. PERSISTEM BARREIRAS FÍSICAS E PROCEDIMENTOS ALEATÓRIOS OU INADEQUADOS.

Por ser essencial para a inclusão e autonomia, é uma obrigação do Estado, prevista na Constituição e nos instrumentos internacionais de direitos humanos, como a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, adotar soluções de atendimento ajustadas a pessoas com algum tipo de incapacidade.

As queixas apresentadas pelos cidadãos à Provedoria de Justiça – que disponibiliza uma linha de atendimento específica ao cidadão com deficiência – haviam já sinalizado a existência de lacunas e carências que as visitas agora efetuadas aos serviços públicos vieram confirmar. Mais do que falhas pontuais, há problemas estruturais que é urgente resolver.

Portugal é presentemente o terceiro Estado-Membro da União Europeia com a mais elevada percentagem de pessoas (com 16 ou mais anos de idade) com pelo menos uma incapacidade: 34%, que compara com a média da UE de 27%.

➔ **As regras de atendimento prioritário não são aplicadas** de forma uniforme, tendo-se verificado significativas variações, inclusivamente no mesmo serviço ou entidade. Na ACT, no ISS, no IGFSS, no IRN, nos Espaços Cidadão e Lojas do Cidadão, a orientação é para que sejam atendidas enquanto existem pessoas com prioridade (atendimento prioritário absoluto). Na AT, este atendimento é mitigado (atendimento alternado). Nos Espaços Cidadão, mesmo que esteja esgotada a capacidade de atendimento diária, é feita uma análise caso-a-caso para se procurar dar resposta a todas as situações de atendimento prioritário que surjam.

➔ **Verificou-se diversidade** quanto à forma de solicitação do atendimento prioritário: a Provedoria de Justiça

assinala como boa prática a existência de um sistema de senhas especiais. Este assegura o dever de tratamento digno, dispensando as pessoas com deficiência do ónus de invocar a sua condição junto dos funcionários.

➔ **O diagnóstico feito sobre a acessibilidade física** comprova o quanto ainda há por fazer nesta matéria, cuja magnitude pode ser demonstrada por este dado: no ISS e na ACT, dos sete serviços visitados, apenas três não apresentavam qualquer problema quanto à acessibilidade física dos cidadãos.

➔ **Em alguns serviços** verificou-se a existência de barreiras arquitetónicas que dificultam o acesso de pessoas com mobilidade reduzida e que exigem o apoio de terceiros. Alguns exemplos: acesso único por escadas; ausência de corrimãos e rampas ou impedimentos no acesso às mesmas; ausência ou não funcionamento de plataformas elevatórias; dificuldades no estacionamento; balcões altos nos postos de atendimento.

➔ **Também se constatou que a superação das dificuldades** que enfrentam as pessoas com deficiência não é encarada como uma prioridade. Nalguns casos, tais dificuldades chegam mesmo a ser invisíveis para as entidades que com essas pessoas interagem diariamente, continuando a faltar, nesta matéria, sentido de urgência.

➔ **Relativamente ao acesso à informação e às comunicações** dirigidas a pessoas com necessidades especiais não existe uma abordagem comum ou uniformidade de soluções, o que tem como consequência prática uma limitação do acesso universal aos serviços públicos. Por exemplo, é generalizada a inexistência de documentos físicos acessíveis em Braille ou de leitura fácil.

A Provedoria de Justiça assinala como boa prática a existência de um sistema de senhas especiais destinadas exclusivamente ao atendimento prioritário.



7 ATENDIMENTO PREFERENCIAL: UMA FÓRMULA QUE DEVE SER REPENSADA

O ATENDIMENTO PREFERENCIAL ESTÁ RESERVADO A ALGUNS PROFISSIONAIS E É PRATICADO DE FORMAS DIFERENTES POR DIFERENTES SERVIÇOS PÚBLICOS. O MODELO TEM 40 ANOS E MERECE SER REAVALIADO E ADAPTADO ÀS NOVAS FORMAS DE ATENDIMENTO.

O atendimento preferencial consiste na prioridade conferida por lei ao atendimento de alguns profissionais no exercício da sua profissão, nomeadamente advogados, solicitadores e agentes de execução, administradores judiciais ou contabilistas certificados (estes últimos apenas junto da AT e da Segurança Social).

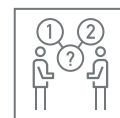
O regime foi criado em meados dos anos 80 e mantém-se genericamente inalterado desde então, com o objetivo de facilitar o acesso a alguns profissionais com maior necessidade de recurso aos serviços públicos para tratar de assuntos dos respetivos clientes. O regime aplica-se apenas no atendimento presencial sem marcação.

Um número significativamente maior de cidadãos trata hoje diretamente dos seus assuntos com os serviços do Estado, sem recorrer a profissionais elegíveis para atendimento presencial preferencial, pelo que a manutenção deste sistema deveria ser reavaliada, designadamente à luz do crescimento e predominância de novas modalidades de contacto.

➔ **Todos os serviços analisados revelaram conhecer o regime**, e assinalaram procurar garantir o atendimento preferencial quando o profissional se apresenta comprovadamente em representação de clientes. Na Loja do Cidadão do Saldanha foi notada a necessidade de atenção a esta matéria.

➔ **O entendimento dos vários serviços** sobre este tipo de atendimento não é uniforme e foram verificados dois modelos. Nalguns casos, vigora o atendimento preferencial absoluto: enquanto há profissionais para atender não é feito qualquer outro atendimen-

to. É esta a prática, por exemplo, nos Espaços Cidadão, no ISS e no IGFSS. Noutros casos, o modelo é mitigado através da disponibilização de senhas ou de um balcão/trabalhador consagrados apenas a este atendimento preferencial, ou ainda por atendimento intercalado entre utentes preferenciais e não preferenciais, mas permitindo sempre que os profissionais sejam atendidos mais rapidamente do que seriam se integrassem a fila de espera comum. É assim que fazem a AT e o IRN.



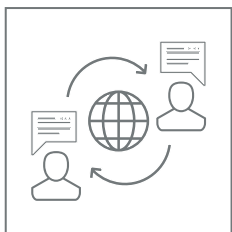
Atendimento preferencial ou prioritário?

➔ *Em situação de conflito na ordem no atendimento, em regra, o atendimento preferencial cede ao atendimento de situações prioritárias (ver capítulo 6). Dentro do atendimento preferencial, vale, nos termos legais, a regra da ordem de chegada dos profissionais com este direito.*



Um motivo relevante de queixa

➔ *Os dados estatísticos disponibilizados pelos serviços públicos analisados sobre as reclamações apresentadas em matéria de atendimento revelam que, no decorrer do ano de 2022, o desrespeito pelo atendimento preferencial ou prioritário continuou a ser um motivo relevante de descontentamento dos cidadãos.*



8 ATENDIMENTO EM LÍNGUA ESTRANGEIRA: IMPROVISO E RECURSO AO GOOGLE TRADUTOR

SOLUÇÕES CASUÍSTICAS, FALTA DE INFORMAÇÃO OU INFORMAÇÃO IRREGULAR E ALGUM IMPROVISO É O QUE SE PODE ENCONTRAR EM SERVIÇOS PÚBLICOS QUANDO O ASSUNTO É O ATENDIMENTO EM LÍNGUA ESTRANGEIRA.

O atendimento em língua estrangeira nos serviços públicos exigirá uma reflexão global e medidas coerentes e transversais, ajustadas às obrigações da Administração, às necessidades atuais, aos diferentes canais de atendimento e às possibilidades oferecidas pela tecnologia.

Se, por um lado, há serviços que dispõem de serviço de tradução próprio, outros dispõem de funcionários não especializados nesta área e com conhecimentos incipientes de alguma língua estrangeira.

O Estado tem em funcionamento o Serviço de Tradução Telefónica (STT), criado no âmbito do Alto Comissariado para as Migrações (ACM). No entanto, o recurso a este serviço é escasso e importa divulgá-lo junto de cidadãos e da Administração.

Este serviço visa ajudar a ultrapassar uma das grandes dificuldades sentidas por quem não domina a língua portuguesa na sua relação com os serviços públicos, e também garantir aos trabalhadores um exercício mais fácil e seguro das suas funções. O recurso a esta solução diminui o risco de informações não corretamente compreendidas e de défices na comunicação.

➔ **No seu trabalho de campo, a Provedoria de Justiça** deparou-se com situações de voluntarismo por parte de muitos funcionários que recorrem às suas competências linguísticas pessoais para responder aos pedidos de quem não domina a língua portuguesa. Sendo uma postura louvável, não está isenta de riscos quanto à qualidade e segurança do atendimento.

➔ **Num número significativo de situações,** nenhum dos intervenientes (funcionário e cidadão) se exprime na sua língua materna, recorrendo ao inglês como língua franca. Em contexto em que haja a necessidade de utilizar termos técnicos, esta situação

comporta acrescidos riscos de serem prestadas informações incorretas e/ou de haver uma compreensão inadequada por parte do cidadão.

➔ **Por exemplo, na Unidade Local da ACT do Litoral e Baixo Alentejo** (em Beja), onde se verifica uma elevada afluência de trabalhadores de diferentes nacionalidades e em situação de especial vulnerabilidade, os utentes encontram dificuldades de comunicação no atendimento, uma vez que não falam português e, na sua maioria, comunicam com muitas dificuldades em inglês. Por outro lado, os trabalhadores da ACT desconhecem por completo a língua de origem destes utentes, procurando, por iniciativa própria, através de serviço digital gratuito de tradução, dialogar com os mesmos.

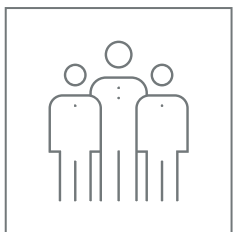
➔ **Também nos serviços de atendimento do ISS visitados** (Lisboa, Braga, Alenquer, Moura e Serpa) se constatou uma elevada afluência de cidadãos estrangeiros, sendo a comunicação realizada em muitos casos com o apoio de ferramentas digitais de tradução.

➔ **Já o Centro Nacional de Pensões dispõe de serviço de tradução próprio,** decorrente do facto de lhe competir receber os pedidos de pensões de cidadãos com carreiras contributivas fora de Portugal. Quando necessário, os tradutores podem ser chamados para ajudar no atendimento.

➔ **Observou-se, por outro lado, que não existe uniformidade** quanto à disponibilização de informação em língua estrangeira, sem que seja possível apreender o critério utilizado. Tanto nos locais físicos de atendimento como nos sites oficiais, ora existe informação em língua estrangeira (inglês, maioritariamente), ora esta está totalmente omissa.

➔ **Em alguns serviços,** é indicado que o atendimento em língua estrangeira só será realizado se o cidadão se fizer acompanhar de um tradutor.

Não existe uniformidade na disponibilização de informação em língua estrangeira, não sendo claro o critério utilizado.



9 RECURSOS HUMANOS, FORMAÇÃO E INSTALAÇÕES: POUCAS PESSOAS EM ESPAÇOS COM DEFICIÊNCIAS

A FORMAÇÃO DADA AOS FUNCIONÁRIOS PARECE ESTAR SUFICIENTEMENTE COBERTA, MAS A FALTA DE FUNCIONÁRIOS É GENERALIZADA E FORAM ASSINALADAS MAIS DE UMA DEZENA DE PROBLEMAS RELEVANTES NAS INSTALAÇÕES.

As funções de atendimento ao público são de particular exigência para os funcionários: requerem conhecimentos técnicos, uma constante atualização e aprofundamento, competências relacionais e sociais e resiliência. São também tarefas desgastantes pela pressão inerente à função e ao contacto direto com o público, que muitas vezes aguarda longamente o atendimento.

Do ponto de vista do cidadão, é fundamental que tenha confiança nas informações que lhe são prestadas. Pode ser significativo na sua vida o impacto de uma prestação de informação incorreta, incompleta ou ininteligível. Para

além da perda de tempo que isso pode implicar, há casos em que a informação desadequada pode condicionar ou mesmo impossibilitar o exercício de um direito ou o cumprimento de determinada obrigação (por exemplo, quanto a prazos a cumprir pelo cidadão).

Sobre a quantidade e adequação dos recursos humanos, todos os serviços contactados fizeram notar que há escassez de funcionários porque os quadros de pessoal estão incompletos e há situações de baixas prolongadas.

➔ **No ISS e na Loja do Cidadão do Porto, foi reportada escassez** de funcionários disponíveis para o atendimento. No IRN, foi sublinhado que a média de idades dos trabalhadores é de 58 anos.

➔ **Um aspeto importante é também a forma como os serviços estão organizados** e as tarefas distribuídas. Há entidades como a ACT, a AT e o IGFSS que escalam de forma rotativa os trabalhadores para o atendimento, o que se identifica como boa prática. Por exemplo, o atendimento informativo da ACT é feito, em regime rotativo, por inspetores do trabalho e técnicos superiores. Essa prática traz benefícios para o cidadão, que recebe informação de trabalhadores particularmente qualificados.

INSTALAÇÕES FÍSICAS

Também relevante para cidadãos e funcionários são as condições das instalações físicas em que funcionam os serviços.

Na amostra de vinte e cinco locais de atendimento visitados, a Provedoria de Justiça observou mais de uma dezena de problemas relevantes, que passam, designadamente, pelo acesso às instalações, pela adequação dos espaços de espera, pelo nível de ruído e pelas condições envolventes de conforto, de uma forma geral, dos espaços que acolhem funcionários e utentes.

Alguns exemplos:

- ➔ *Degradação das instalações visitadas: no ISS de Moura há infiltrações, estando a cobertura danificada; na ACT Lisboa, um dos gabinetes afeto ao atendimento tem infiltrações no teto, que aumentam em dias de chuva; no Serviço de Finanças de Póvoa de Varzim os espaços são amplos, mas estão muito degradados e desadaptados às necessidades de trabalhadores e utentes;*
- ➔ *Nos Serviços de Finanças de Lisboa 2 e de Póvoa de Varzim não há instalações sanitárias para utentes;*
- ➔ *Há falta de privacidade nos postos de atendimento no serviço de Alenquer do ISS, na ACT Lisboa, nos Serviços de Finanças de Lisboa 2 e de Póvoa de Varzim;*
- ➔ *No serviço do IRN de Ílhavo não há condições térmicas adequadas perante o frio ou calor extremos.*

Também é benéfica para os inspetores, que têm assim contacto com a realidade laboral para além da atividade inspetiva. Estas vantagens são sublinhadas pelos próprios serviços.

➔ **Pelo contrário, nos serviços do ISS** não há qualquer rotatividade entre os funcionários que estão no front office e os do back office. **Já nos serviços de Registo (IRN)**, os funcionários têm de dar resposta, de modo cumulativo, ao atendimento presencial, às solicitações online a nível nacional e ao back office.

➔ **A formação inicial e contínua dos funcionários** é outra dimensão importante a considerar. A Academia AMA assegura o curso “Formação Inicial AMA”, com duração de cinco dias e que é obrigatório para todos os serviços presentes nas Lojas do Cidadão e para os funcionários da AMA.

➔ **Na ACT realizam-se ações de formação** nas matérias em que é prestado atendimento e são realizadas atualizações. **Nos serviços do IRN** foi referido haver dificuldade na frequência da formação disponibilizada, devido à sobrecarga de trabalho, designadamente pelos funcionários que prestam atendimento ao público.

10 RECOMENDAÇÕES DO PROVEDOR DE JUSTIÇA

UMA DAS FINALIDADES DO PRESENTE ESTUDO FOI CONTRIBUIR PARA A DEFINIÇÃO DE SOLUÇÕES QUE PERMITAM O RESPEITO INTEGRAL DO PRINCÍPIO DA BOA ADMINISTRAÇÃO, ATRAVÉS DO ACESSO E ATENDIMENTO DE QUALIDADE A TODOS OS CIDADÃOS.

Em face dos problemas detetados, muitos deles de natureza sistémica, formulam-se as seguintes recomendações:

→ INFORMAÇÃO AO CIDADÃO

1. Promover a fidedignidade e fácil identificação dos sítios eletrónicos das entidades públicas.
2. Promover a acessibilidade, correção, completude, clareza e atualidade da informação sobre atendimento ao público disponibilizada nos sítios eletrónicos das entidades públicas e demais suportes de informação.
3. Garantir uma apresentação de informação sobre atendimento ao público que privilegie a ótica dos destinatários.
4. Promover, através de divulgação adequada e suficiente, o atendimento presencial sem marcação.

→ TECNOLOGIA E ATENDIMENTO AO PÚBLICO

5. Garantir a natureza tendencialmente facultativa das soluções digitais de atendimento, de forma a evitar situações de exclusão e de dependência em relação a terceiros.
6. Proibir a utilização de linhas de valor acrescentado para efeitos de atendimento ao cidadão.

→ ATENDIMENTO PRESENCIAL

7. Garantir um maior equilíbrio entre o atendimento presencial com e sem marcação.
8. Reforçar a capacidade de resposta dos serviços públicos, na realização de atendimento presencial com e sem marcação, nos grandes centros urbanos.
9. Assegurar, em todos os serviços públicos, a emissão de recibo que comprove a entrega de documento ou requerimento, sem necessidade de agendamento.
10. Aproveitar o tempo libertado pela falta de comparência dos cidadãos aos agendamentos efetuados, facilitando-se a possibilidade de comunicação atempada de desistência.

→ TEMPOS DE ESPERA

11. Adotar práticas de gestão da afluência aos serviços públicos que diminuam os tempos de espera, assim contribuindo ainda para prevenir o aparecimento de redes de facilitação.
12. Assegurar de forma generalizada informação quanto ao tempo de espera previsto até ao atendimento ou de que a capacidade de atendimento se encontra esgotada.
13. Garantir a completude, fiabilidade e adequada divulgação dos dados estatísticos quanto aos tempos de espera.
14. Aferir o tempo real despendido pelos cidadãos até ao atendimento, considerando designadamente as filas de espera ou as chamadas telefónicas não atendidas.

10 RECOMENDAÇÕES DO PROVEDOR DE JUSTIÇA

→ PESSOAS COM ESPECIAL VULNERABILIDADE E ATENDIMENTO PRIORITÁRIO

15. Conferir prioridade à resolução dos problemas de acessibilidade física que ainda persistam nos serviços.

16. Robustecer a fiscalização do cumprimento do regime relativo à acessibilidade física.

17. Adotar medidas que garantam o atendimento presencial, a acessibilidade dos canais de informação e de atendimento digital a pessoas com deficiência.

18. Generalizar a prática de disponibilização de senhas especiais para o atendimento prioritário, eliminando a necessidade de o cidadão invocar perante funcionário a sua condição.

→ ATENDIMENTO PREFERENCIAL

19. Proceder à revisão estrutural do enquadramento legal em matéria de atendimento preferencial, em atenção à alteração do paradigma de atendimento que, originariamente, o motivou.

→ ATENDIMENTO EM LÍNGUA ESTRANGEIRA

20. Apostar em soluções que permitam um melhor e mais rigoroso aproveitamento dos recursos disponíveis para o atendimento em língua estrangeira, designadamente através da produção de informação para os sítios oficiais das entidades públicas, bem como para divulgação nos espaços físicos de atendimento.

21. Proceder à divulgação e generalização do recurso ao Serviço de Tradução Telefónica, através da Linha de Apoio a Migrantes do Alto Comissariado para as Migrações (hoje AIMA).

22. Valorizar competências linguísticas nos procedimentos de recrutamento de pessoal.

→ RECURSOS HUMANOS, FORMAÇÃO PARA O ATENDIMENTO E INSTALAÇÕES

23. Ponderar a generalização do sistema de rotatividade de funcionários afetos ao atendimento ao público.

24. Reforçar a formação inicial e contínua em técnicas de atendimento aos cidadãos, de gestão de conflitos, em línguas estrangeiras, no atendimento de pessoas com deficiência e nas matérias objeto de atendimento.

25. Proceder ao levantamento detalhado das necessidades de valorização/reabilitação de instalações dedicadas ao atendimento ao público, e priorizar a correção de insuficiências.