

Atendimento ao cidadão nos serviços públicos



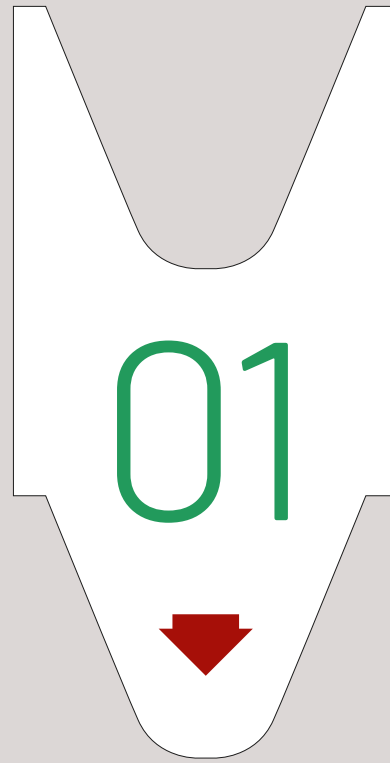
UMA ANÁLISE
DA SITUAÇÃO ATUAL
PELO PROVIDOR
DE JUSTIÇA



PROVEDOR DE JUSTIÇA

ÍNDICE

01	INTRODUÇÃO	5
02	INFORMAÇÃO SOBRE ATENDIMENTO AO CIDADÃO	13
03	TECNOLOGIA E ATENDIMENTO AO PÚBLICO	25
04	ATENDIMENTO PRESENCIAL	39
05	TEMPOS DE ESPERA	57
06	PESSOAS COM ESPECIAL VULNERABILIDADE E ATENDIMENTO PRIORITÁRIO	69
07	ATENDIMENTO PREFERENCIAL	83
08	ATENDIMENTO AO PÚBLICO EM LÍNGUA ESTRANGEIRA	91
09	RECURSOS HUMANOS, FORMAÇÃO PARA O ATENDIMENTO E INSTALAÇÕES	103
10	RECOMENDAÇÕES	113
11	ANEXOS	119



INTRODUÇÃO

01

INTRODUÇÃO

1. A realização da missão constitucional do Provedor de Justiça implica, em parte significativa, a atenção ao respeito da Administração Pública pelo princípio da *boa administração*, o qual – entre outros aspetos – coloca sobre todas as entidades públicas especiais exigências no seu relacionamento com os cidadãos, que se quer *aberto, acessível e transparente*.

A *abertura, acessibilidade e transparência* dos serviços públicos são verdadeiras exigências constitucionais: a Constituição da República Portuguesa estabelece (n.º 1 do artigo 267.º) que a Administração Pública se estruturará *de modo a evitar a burocratização e a aproximar os serviços das populações*.

Neste quadro, o modo pelo qual se processa o *atendimento ao público* assume relevo particular: a interação com a Administração Pública é marcada, por via de regra, pelo ato de acesso ao serviço competente para tratar de uma pretensão, e implica um ato de *atendimento*, pelo serviço em causa.

A experiência da atividade diária da Provedoria revela que a aproximação dos serviços aos cidadãos, mais do que resultado de um modo de organização administrativa assente em elaborada arquitetura jurídica, depende do modelo vivencial estabelecido, no quotidiano, entre cidadãos e Administração Pública¹. Em matéria de atendimento ao público, várias são as dificuldades que ao longo dos últimos anos têm chegado ao conhecimento da Provedoria, quer constituindo objeto direto do motivo pelo qual os cidadãos se nos dirigem, quer em referências conexas, quando é diverso o objeto da queixa.

Acesso e atendimento revestem, pois, a particular importância de inaugurar uma relação entre o cidadão e a Administração Pública.

2. O ano de 2020 constitui, numa análise do estado atual do atendimento ao público, um marco incontornável. Até então, no que respeita aos atos de atendimento aos cidadãos, o paradigma mantinha-se de facto, indubitavelmente, no acesso *físico e espontâneo*, por parte dos cidadãos, e no atendimento *presencial e sem marcação*, por parte dos serviços.

É certo que, bem antes da situação pandémica, no contexto mais amplo da *modernização e transição digital* da Administração Pública, tinham já sido concretizadas novas formas de acesso e atendimento nos serviços públicos, e estavam em estudo medidas adicionais.

¹ Nesta área, são equacionáveis muito diversas possibilidades de atuação, e a níveis também distintos (nacional/local; sectorial; por entidade pública). Por exemplo, o Provedor de Justiça propôs, em 2012, a aprovação de um *código de boa conduta administrativa* (Recomendação 1/B/2012, disponível em https://www.provedor-jus.pt/documentos/Rec_1B2012.pdf). Este instrumento ficou previsto no Código do Procedimento Administrativo (2015) mas continua, até hoje, por aprovar.

A Segurança Social, por exemplo, utilizava de forma relevante o atendimento presencial por marcação, e canais de atendimento alternativos, como a plataforma eletrónica *Segurança Social Direta*.

Também o *Portal das Finanças* data de momento muito anterior, tendo dado os primeiros passos em 2007. Na área dos Registos, havia já a possibilidade – que começou pelo registo comercial – de apresentar pedidos de registo por via eletrónica.

O atendimento presencial conheceu também, anteriormente a 2020, várias soluções visando a *aceleração, informalidade e proximidade* da relação entre cidadão e Administração Pública. Não substituindo embora as instalações tradicionais, surgiram as *lojas do cidadão* e, mais tarde, os *espaços cidadão*, conceitos novos que operaram a concentração de serviços diversos no mesmo espaço físico ou, no segundo caso, a possibilidade de acesso a vários serviços, de diferentes entidades, a partir de um só ponto de atendimento. Procedeu-se também a uma flexibilização e alargamento dos horários de atendimento ao público, sendo a implementação muito generalizada do *horário contínuo* porventura o mais expressivo exemplo.

A emergência de uma pandemia, cujo controlo passou essencialmente pela restrição de contactos sociais, veio determinar a modificação geral e repentina de práticas de acesso e atendimento nos serviços públicos, acelerando drasticamente um processo de modernização em curso. A necessidade de *marcação* para ser atendido nos serviços públicos e a disseminação do *atendimento à distância*, com recurso a soluções tecnológicas, foram as mais marcantes alterações verificadas, introduzindo um novo perfil no desenho do atendimento ao público.

3. A mitigação pandémica que se registou nos anos subsequentes não determinou globalmente a reversão das práticas adotadas em 2020, existindo antes indícios da sua consolidação, opção que tem suscitado crítica e preocupação publicamente divulgadas.

Fundamentalmente, a consolidação de tais práticas é, de um modo geral, ancorada na identificação de ganhos de eficiência organizacional pelos serviços, sendo, ademais, coerente com os objetivos de *modernização e transição digital* preconizados para o funcionamento da Administração Pública.

A Estratégia para a Transformação Digital da Administração Pública 2021-2026² consagra ao atendimento ao cidadão vários objetivos estratégicos e medidas, como, a título de exemplo, o de *promover a integração e a inclusão no atendimento; apoiar a oferta de serviços públicos digitais; reforçar a utilização de estratégias omni-canal; melhorar a interoperabilidade e a integração de serviços; abrir novas lojas de cidadão e espaços cidadão*.

Os ganhos de eficiência terão, porém, que compatibilizar-se com os princípios, desde logo de fonte constitucional, que regem a Administração Pública. Não só naquilo que respeita ao relacionamento com os cidadãos, como já referido, mas também numa outra dimensão basilar: a da presença e visibilidade do Estado no território. De facto, não constitui opção política equacionável prescindir de uma Administração Pública disponível, presente, visível, disseminada pelo território. Uma Administração de *porta aberta*, que se saiba que está, onde está e que está ao serviço dos cidadãos.

² Aprovada (em conjunto com o respetivo Plano de Ação) pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 131/2021, de 10 de setembro.

4. Um olhar sobre o estado atual do processo de transição digital revela que este é diverso entre as várias entidades da Administração Pública: os canais de atendimento digital disponíveis não são coincidentes, a transversalidade das matérias objeto de atendimento por meios digitais também não. De qualquer forma, é possível destacar hoje, sobretudo, uma alteração dos *modos* de acesso e atendimento.

Como ficou dito, *por um lado*, esbateu-se uma pacífica conceção de que o acesso e o atendimento são exclusivamente *presenciais* – implantaram-se, de forma mais organizada e coerente, ainda que com sensíveis diferenças entre serviços, novas formas de atendimento próprias de uma era digital (entre outras, o atendimento por videoconferência ou através de aplicações informáticas), que permitem, em muitos casos, maior eficiência e celeridade na atuação.

Por outro lado, no contexto específico do atendimento presencial, assistiu-se à significativa implantação da exigência de *agendamento*, passando o acesso aos serviços a *condicionar-se* em função de uma marcação prévia.

Quanto ao primeiro aspeto, foi possível observar que o já implementado recurso a novas formas de atendimento nem sempre tem conseguido garantir aos cidadãos *efetiva facilidade* de acesso nem efetiva resolução dos problemas que os levam a procurar a Administração; tão pouco tem logrado retirar pressão ao atendimento presencial tal como ele está hoje dimensionado.

A este propósito, há que considerar o peso da iliteracia e dificuldades digitais, suscetível de afetar sectores consideráveis da população. Embora Portugal ocupe o 14.^o lugar entre todos os Estados-Membros da União Europeia no *ranking* da formação digital do capital humano (possuindo mais de metade da população competências digitais básicas ou superiores), ainda existe uma importante distância face aos Estados-membros que apresentam um melhor desempenho³.

Para o problema concorrem também, em medida relevante, conhecidas *dificuldades de comunicação por parte dos serviços*.⁴ O uso de linguagem excessivamente técnica, ambígua ou complexa, também no universo digital, dificulta o acesso e o atendimento por estas vias, gerando dúvidas e inseguranças que levam muitos a descartar as soluções digitais, e a preferir-lhes o atendimento presencial.

Assim, a tensão que se desenha entre a *crescente digitalização* do atendimento e as *dificuldades de utilização das ferramentas digitais* coloca consideráveis desafios, importando evitar que os objetivos de *proximidade, rapidez e eficiência* na disponibilização das ferramentas digitais se convoem em obstáculos ao esclarecimento, acesso e atendimento, afastando os cidadãos ao invés de os aproximar.

No que respeita à exigência de *marcação* para o atendimento, esta constituiu e foi percecionada como uma mudança muito significativa, pois que, até 2020, o acesso dos cidadãos aos serviços fazia-se, por regra, sem necessidade de agendamento prévio⁵.

³ Cf. *Digital Economy and Society Index (DESI) 2022 Thematic chapters*, página 21, disponível em <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>

⁴ O Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República de 2022 dedica particular atenção, enquanto *problema geral*, à *comunicação da Administração com os cidadãos* (v. <https://www.provedor-jus.pt/relatorio-2022-morosidade-deficiente-articulacao-interna-e-ma-comunicacao-com-o-cidadao-entre-os-problemas-que-mais-comprometem-a-prestacao-de-servicos-publicos/>).

⁵ No ano de 2022, a *impossibilidade/dificuldade de atendimento sem agendamento* posicionou-se como segundo fundamento, no que respeita ao número de queixas na AT.

O novo método – sem dúvida adequado a promover uma melhor organização e funcionamento dos serviços – pode colocar em causa os objetivos de proximidade dos serviços aos cidadãos. Isto sucede pela introdução de uma dilação temporal entre a necessidade sentida de acesso a um serviço público e a data em que o atendimento pode ser realizado, questão especialmente relevante em caso de urgência, mas também porque as próprias marcações dependem frequentemente do recurso a meios digitais (*email*, plataformas eletrónicas). Assim, uma população para a qual estes não sejam acessíveis – na qual se inclui, de forma expressiva, a que se situa nas faixas etárias mais elevadas – vê comprometida a marcação do seu atendimento, reconduzida à possibilidade de agendamento telefónico ou presencial, com constrangimentos próprios.

Uma menção autónoma deve ser consagrada, em sede introdutória, ao relevo da plataforma SIGÄ (Sistema de Informação para Gestão do Atendimento): a compreensão do atual sistema de *marcação do atendimento* ao público, designadamente no que toca à gestão dos agendamentos, não pode dar-se sem considerar o seu papel. O SIGÄ é gerido pelo Instituto de Informática da Segurança Social, I.P., mas serve, neste momento, várias entidades⁶.

O SIGÄ oferece, designadamente, um Portal de Marcação de Atendimento, bem como a emissão de senhas digitais, através de *app*, e permite a gestão, monitorização, e recolha de dados estatísticos quanto ao atendimento.

A natureza e conteúdo desta plataforma influenciam decisivamente vários aspetos do atendimento, pelo que este relatório em vários passos lhe fará referência.

5. As deficiências e insuficiências dos modelos de acesso e atendimento aos serviços públicos já eram reportadas pelos cidadãos em momento pré-pandémico; constata-se, em todo o caso, uma intensificação das situações que chegam ao conhecimento da Provedoria de Justiça nestas matérias.

Entendeu-se, assim, proceder a um levantamento das práticas atualmente vigentes neste domínio, e a uma apreciação, face às orientações decorrentes da Constituição e da Lei, dos concretos termos em que se processa contemporaneamente o acesso e atendimento ao público.

Objetivamente, foram selecionados os que foram identificados, na atualidade, como os principais temas em matéria de *acesso* e de *atendimento*, abordados tanto na ótica do *cidadão* que recorre aos serviços como na perspetiva dos *serviços e sua organização*; esta dupla perspetiva impôs-se, aliás, como imprescindível a uma visão adequada e completa das questões.

O presente relatório percorre, assim, os *modos de atendimento* (atendimento presencial sem marcação vs. atendimento presencial com marcação; atendimento prioritário e atendimento preferencial; atendimento digital e telefónico); *as dificuldades de acesso* (acesso e atendimento de pessoas com deficiência e com especial vulnerabilidade; atendimento de não falantes da língua portuguesa); *a informação sobre o atendimento*; os *tempos de espera*, e, ainda, o tema *recursos humanos e formação para o atendimento*.

⁶ Lista de entidades aderentes ao SIGÄ - <http://siga.seg-social.pt/>

Subjetivamente, foram selecionadas entidades e serviços da Administração Central do Estado (direta e indireta) que prestam serviços particularmente relevantes na vida dos cidadãos, e cujas condições de acesso e atendimento foram já, em alguns casos, sinalizadas ao Provedor de Justiça, designadamente no âmbito de queixas:

- a) A Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA), com visita a *lojas do cidadão* e a *espaços cidadão*;
- b) A Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), com visitas a *serviços locais*;
- c) A Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), com visitas a *serviços locais*;
- d) O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (IGFSS), com visitas às *secções de processo executivo*;
- e) O Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS), tendo sido analisados quer *centros distritais* quer *serviços locais*;
- f) O Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. (IRN)⁷, no que respeita a *serviços centrais* e a *serviços desconcentrados* (incluindo *conservatórias*).

De forma deliberada, não foram incluídos outros serviços públicos em relação aos quais são conhecidos problemas de atendimento – designadamente, entidades na área de acolhimento de imigrantes, consulados portugueses e entidades de prestação de cuidados de saúde. Considerou-se que a especificidade do atendimento desaconselhava aqui um tratamento conjunto, como o que agora se promove.⁸

O presente estudo incide sobre serviços de âmbito nacional, e restringe-se ao território continental, consideradas as particulares condições das Regiões Autónomas relevantes para o tema, desde logo no que respeita às implicações da descontinuidade de território e da organização autonómica⁹.

6. Este levantamento e estudo não ocorreram no contexto de uma ação inspetiva *stricto sensu*. Diversamente, o presente relatório reflete uma apreciação deste órgão do Estado sobre o estado atual do acesso e atendimento pelos serviços públicos, desenvolvido *dialeticamente* com as entidades selecionadas. Em relação a cada uma delas, principiou-se por uma recolha do acervo documental relevante: foi analisada a informação legal e regulamentar, bem como a informação em matéria de atendimento aos cidadãos disponibilizada ao público em geral, nomeadamente nas páginas eletrónicas; foi ainda solicitada documentação interna e informação estatística eventualmente produzidas.

⁷ O presente relatório não contempla o atendimento ao público no âmbito das competências que o IRN detém desde 29/10/2023, a saber, a renovação de autorizações de residência de cidadãos estrangeiros, bem como a concessão e emissão de passaporte eletrónico comum, especial, temporário, e passaporte para cidadão estrangeiro.

⁸ Trata-se de entidades que beneficiam, antes, de uma análise sectorialmente isolada, como a empreendida por este órgão do Estado a propósito do SEF, com o advento da sua extinção (cf. [Provedoria de Justiça publica relatório sobre a atividade recente e o processo de extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras – Provedoria de Justiça \(provedor-jus.pt\)](#))

⁹ Simultaneamente contemplando a especificidade setorial, em 2020, no âmbito do Projeto DEMOS, teve lugar estudo que visou compreender o estado do acesso aos serviços de saúde (SRS) na Região Autónoma dos Açores, que pode ser consultado em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/Estudo%20%20ACESSAUDE.pdf>

Reunido este conjunto documental, seguiram-se, durante os meses de junho e julho de 2023, reuniões de aprofundamento com os responsáveis pelas temáticas do acesso e atendimento ao público em cada uma das entidades escolhidas. Estes encontros presenciais tornaram possível, com base nos elementos previamente analisados, a discussão e melhor elucidação quanto ao modelo de atendimento vigente.

Procedeu-se depois, durante os meses de setembro e outubro de 2023, a visitas a locais de atendimento, que incluíram entrevistas a utentes. As visitas não tiveram caráter exaustivo, mas procurou-se adequada representatividade territorial¹⁰; as entidades selecionadas foram informadas de que o estudo da Provedoria incluiria visitas, mas os locais concretos de atendimento não foram previamente revelados.

Procura-se, com o presente relatório, uma análise temática informada das práticas vigentes, não estritamente descritiva, que possa dar a conhecer ao cidadão, numa visão isenta, abrangente e atualizada, alguns dados relativos ao estado atual do atendimento em serviços de grande procura e melhorar a divulgação dos serviços existentes.

Por outro lado, pretende-se que possa contribuir também para a prossecução de uma precisa finalidade: identificar boas práticas, assim como eventuais problemas sistémicos carecidos de superação, contribuindo, em colaboração com os serviços visados, 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.

Finalmente, importa assinalar a franca colaboração encontrada junto das entidades objeto deste estudo, quer no que toca ao diálogo direto, quer quanto à resposta aos pedidos de esclarecimentos e de consulta de material disponível. Idêntica receptividade e interesse pela atividade do Provedor de Justiça foi constatada no decurso das visitas aos locais de atendimento ao cidadão.

¹⁰ Cf. Anexo.



INFORMAÇÃO SOBRE ATENDIMENTO AO CIDADÃO

02

INFORMAÇÃO SOBRE ATENDIMENTO AO CIDADÃO

1. A *acessibilidade, fiabilidade e atualidade* da informação acerca do atendimento ao público são elementos indispensáveis para uma avaliação positiva deste sistema.

Saber se um serviço está em funcionamento ou encerrado, qual o horário de atendimento que pratica, de que matérias é possível nele tratar, se se exige marcação para o atendimento presencial, são, no entanto, questões para as quais o cidadão nem sempre encontra resposta segura, clara e acessível, apesar da panóplia de meios hoje existentes e destinados à transmissão deste tipo de informações.

Uma informação de qualidade sobre o atendimento é essencial para evitar deslocações e perdas de tempo desnecessárias ao cidadão, para lhe garantir um atendimento *em tempo útil*, mas também para evitar multiplicação de atos, repetição de atendimentos infrutíferos, que pesam sobre os serviços e reduzem a sua eficiência.

2. Nos dias de hoje, este tipo de informação passa, em medida muito significativa, pelos meios digitais, e em especial pela consulta dos sítios eletrónicos das entidades públicas, que aqui serão objeto de especial atenção.

As vantagens do uso das ferramentas digitais para divulgação de informação sobre atendimento ao público são manifestas: por exemplo, o SIGÄ disponibiliza aos cidadãos informação em tempo real sobre o serviço de atendimento mais próximo face à respetiva localização, o número de pessoas em espera, a estimativa de tempo de espera para atendimento e, até, sobre a melhor forma de chegar ao serviço, através da consulta de mapa.

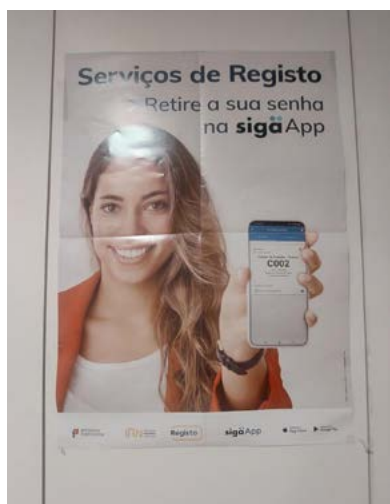
3. Sem embargo, há que atender a outros meios de disponibilização dessa informação. O *telefone* constitui ainda, para muitos, um recurso relevante para obtenção de informação sobre atendimento ao público, que aqui é muitas vezes disponibilizada através de mensagens previamente gravadas (por exemplo, quanto ao horário praticado).

Ora, foi possível concluir, no âmbito do presente estudo, que o cidadão nem sempre consegue obter, através das linhas telefónicas disponíveis para a prestação de informação de âmbito geral, esclarecimentos seguros ou o esclarecimento de dúvidas que os *sites* suscitem.

Constatou-se a prática entre a ACT, a AT e o IRN, de disponibilizar no *site o contacto telefónico* de serviços das respetivas organizações. A informação não é, porém, sempre completa e coerente, nem facilmente localizável.

Assim, nem todos os contactos dos Serviços de Finanças estão disponíveis no site, e os que estão disponíveis são de pesquisa pouco intuitiva. Existem discrepâncias na disponibilização de contactos telefónicos também face à integração dos serviços em lojas do cidadão – na maior parte dos casos, tal indicação de contactos não existe quando os serviços estão integrados nas lojas do cidadão. Quanto aos serviços do ISS, não foi possível encontrar no site indicação de contacto telefónico para além das linhas gerais, para informações e marcações. As secções de processo executivo do IGFSS têm contacto telefónico disponível no site (Serviços de Atendimento-seg-social.pt), embora a respetiva pesquisa não seja fácil para o utilizador.

4. As informações sobre o atendimento são ainda prestadas também através de *suportes físicos* nos locais de atendimento visitados, por vezes visíveis a partir da via pública, outros afixados em *vitrines, placards* ou junto aos *guichets* de atendimento.



Espaço Registos de Nelas: senha do dia no SIGã APP.



Registo Civil, Predial, Comercial e Automóvel de Ílhavo: horário de atendimento e valências.



Registo de Lisboa na Loja do Cidadão do Saldanha: serviços disponíveis no local.

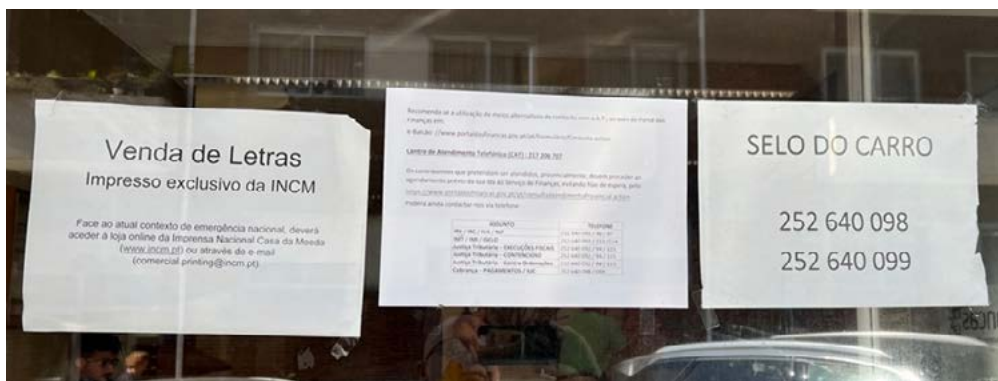
No IRN, nos locais visitados, verificou-se a frequente *desatualização* dos avisos constantes dos painéis interativos ou de outros suportes de divulgação da informação, muitas vezes por referência ao período de emergência sanitária, assim como pouca visibilidade dos avisos referentes ao livro de reclamações e aos números das linhas gerais de atendimento telefónico (Linha Registos e Linha Cartão de Cidadão). Também foram observadas discrepâncias entre a informação veiculada no sítio eletrónico institucional e a encontrada em locais de atendimento, nomeadamente quanto ao horário praticado e quanto às valências disponíveis no serviço. É o caso do Departamento de Identificação Civil (DIC) – Campus de Justiça, em que o horário de abertura ao público praticado e afixado à porta do serviço (8h30) não corresponde ao anunciado no sítio institucional¹¹, bem como do Registo Civil de Faro¹², cuja página oficial não anuncia a possibilidade de ali se levantar o cartão de cidadão. Mesmo sem considerar as alterações e atualizações, a diversidade de horários praticada pelos serviços do IRN potencia dúvidas e erros. Nos locais com horário alargado, a abertura pode ser, dependendo dos dias e dos locais, às **8h30**, às **9h** ou às **9h30**.

¹¹ <https://irn.justica.gov.pt/Contactos-do-Registo/Departamento-de-Identificacao-Civil-Campus-de-Justica-Parque-das-Nacoes> [Consultado entre 14/08/2023 e 27/12/2023 sem alterações].

¹² <https://irn.justica.gov.pt/Contactos-do-Registo/Registo-Civil-de-Faro> [Consultado entre 14/08/2023 e 27/12/2023 sem alterações].

A afixação de avisos nos serviços visitados da AT e do IGFSS revelou, em geral, pouca atenção à sua organização e consistência, comprometendo a imprescindível percepção das mensagens pelo cidadão.

Exemplo disso mesmo foi a situação encontrada no Serviço de Finanças da Póvoa de Varzim, onde se misturavam avisos recentes e desatualizados, convivendo informação ultrapassada, relativa aos períodos pré-pandémico, aos períodos de confinamento, aos de desconfinamento parcial, com a informação aplicável no momento atual.



SF Póvoa de Varzim: avisos afixados em setembro de 2023 contendo informação desatualizada e pouco clara, com referência à fase pandémica.

5. Sendo relevantes os referidos meios de obtenção de informação quanto ao atendimento ao público, é manifesto o papel especialmente destacado das páginas eletrónicas das entidades visadas para acesso pelos cidadãos a informação prévia a uma deslocação, de forma a garantir a realização do atendimento.

Assim, é essencial a robustez da confiança que os sites das entidades públicas efetivamente garantam.

Deste ponto de vista, constitui fator basilar garantir a clara *identificação dos sites oficiais* face àqueles que o não são. Tal circunstância corresponde ao que pode qualificar-se como a *fidedignidade* de uma página eletrónica oficial, ou seja, a qualidade que garante que não haja dúvida para o cidadão, ao consultá-la, de que aquela constitui canal de comunicação fiável da entidade em causa. Este objetivo é posto em causa não só quando uma mesma entidade dispõe de diversos canais digitais de comunicação, mas também face à confundibilidade gerada por alguns sites: encontrámos quer sítios eletrónicos de entidades privadas que podem ser confundidos com páginas de entidades públicas quer, por outro lado, páginas que não são facilmente reconhecíveis como oficiais.

Por exemplo, a página www.servicospublicos.pt, não sendo oficial, apresenta-se como *um diretório nacional sobre serviços públicos em Portugal*, com a menção expressa de estar atualizado em 2023, sendo facilmente confundível com o eportugal.gov.pt, que é o portal oficial de serviços públicos, da responsabilidade da Agência para a Modernização Administrativa (AMA).

Da página oficial do IRN, em reconhecimento deste problema, consta mesmo um alerta sobre a **prestação de serviços em sites não oficiais**¹³ que avisa adequadamente os utilizadores de que o *Instituto dos Registos e do Notariado (IRN) disponibiliza diversos serviços na Internet através do Portal da Justiça, em <https://justica.gov.pt/> e através do portal de serviços públicos ePortugal, mas que existem entidades não oficiais e sem qualquer ligação ao IRN, que promovem nos seus sites a tramitação de documentos, como certidões de registo civil, de registo comercial e registo predial, que poderão induzir o cidadão de que está a utilizar um serviço do IRN e levá-lo a pagar valores mais elevados por esses atos de registo, podendo mesmo não chegar a receber o serviço por essa via requerido.*

Neste contexto, seria da maior utilidade que:

- i) Os sites oficiais apresentassem um claro elemento diferenciador, *comum* a todos, que garantisse a sua identificação¹⁴ e evidenciasse a diferenciação dos portais “paralelos”, com benefícios acrescidos para a segurança dos cidadãos e para a fiabilidade da informação à qual pretendem aceder;
- ii) As páginas das redes sociais das entidades públicas assegurassem a harmonização, em cada momento, como conteúdo disponível nos sites oficiais, no que respeita a informação relativa ao atendimento ao público, ou, em alternativa, alertassem os destinatários de que a informação delas constante não dispensa a consulta dos portais oficiais¹⁵.

6. Garantida a *fidedignidade* da página ou rede social consultada, é seguidamente essencial a atualização, a clareza e a completude do *conteúdo informativo* disponibilizado em matéria de atendimento ao público. Indissociáveis destas são as exigências quanto à *forma de comunicar a informação sobre o atendimento ao público* – deveres especiais recaem sobre as entidades emittentes face àqueles que têm maiores dificuldades com os meios digitais. Estes deveres implicam, desde logo, que a apresentação nestes meios seja clara e intuitiva, e que use linguagem simples, direta e adequada. Tal não sucede quando, por exemplo, um número de telefone ou endereço de *mail* para obtenção de informações é muito dificilmente localizável dentro do *site*, implicando ultrapassar a página de entrada, com buscas sucessivas em quadros diversos.

A ausência de informação clara, segura, e corretamente apresentada conduz ainda a uma acentuada disparidade geográfica neste domínio: enquanto que, nos meios mais pequenos, os cidadãos têm conhecimento direto do modo como funcionam os serviços, assim não sucede nos grandes meios urbanos, em que é difícil saber, antecipadamente e com rigor, como é realizado o atendimento e se o mesmo depende ou não de agendamento prévio, originando deslocações desnecessárias.

¹³ <https://irn.justica.gov.pt/Alerta-prestacao-de-servicos-em-sites-nao-oficiais>

¹⁴ A listagem disponível em [Entidades - ePortugal.gov.pt](https://entidades.eportugal.gov.pt) revela a atual falta de harmonização de domínios.

¹⁵ Este problema motivou, relativamente ao SEF, a recomendação incluída em Relatório temático de julho deste ano, de que fosse utilizada a *página institucional na Internet para divulgação de toda a informação relevante, sem prejuízo do recurso complementar às redes sociais* (<https://www.provedor-jus.pt/documentos/monitorizacao-da-atividade-e-do-processo-de-extincao-do-servico-de-estrangeiros-e-fronteiras/> - p. 17, n.º 14, no separador Divulgação ativa de informação).

Assim, no âmbito das visitas realizadas, designadamente no ISS – Lisboa sede, foi possível entrevistar cidadãos que se dirigiram aos serviços na convicção errada de que era possível atendimento sem marcação, o que revela que esta informação não está suficiente ou adequadamente divulgada¹⁶. Constatou-se também a circulação de informação nos meios mais pequenos, independentemente da incompletude ou falta de clareza da informação formal: assim, em Moura – Serviço Local do ISS, observou-se uma grande maioria de atendimentos espontâneos, apesar de no sítio eletrónico não haver qualquer menção ao atendimento sem marcação e constar referência às formas de marcação prévia.

No sítio eletrónico da Segurança Social¹⁷ não há informação segura, clara e transparente quanto ao *tipo de atos que, em cada serviço, pode ser feito independentemente de agendamento prévio e aqueles para os quais é exigida a marcação antecipada de atendimento*¹⁸.

Com efeito, por consulta ao sítio eletrónico da Segurança Social, o cidadão depara-se com a ausência de informação¹⁹ fiável e isenta de dúvidas sobre:

- a) Os serviços em que o atendimento geral depende de marcação prévia; nalguns casos de serviços com este tipo de atendimento, refere-se apenas que o cidadão “*pode marcar previamente o seu atendimento (...)*» não tornando claro que se trata de um efetivo ónus, ou seja, que sem este agendamento, aquele não poderá usufruir do atendimento geral²⁰.
- b) Os locais de atendimento que, para além do atendimento geral com marcação, asseguram igualmente serviços desta natureza sem necessidade de agendamento antecipado²¹.
- c) Quais os atos que se integram no *atendimento geral* (sujeito nalguns locais a marcação prévia) e aqueles que, por regra, são garantidos a todos os cidadãos que se deslocam espontaneamente aos serviços²²: significativo é, por exemplo, não haver informação sobre o facto de a *entrega de documentos* por parte do cidadão com obtenção de recibo comprovativo ser considerada um ato de atendimento geral e, por isso, sujeito a marcação prévia nalguns locais.

¹⁶ A falta de adequada divulgação de informação e a incerteza assim gerada quanto à forma de funcionamento dos serviços pode também explicar outro tipo de perdas injustificadas de tempo - no serviço local do ISS de Alenquer, foi entrevistado utente que tinha chegado ao serviço às 6h, por forma a garantir que seria atendido. Porém, a situação encontrada não reclamava esta antecipação: havia atendimento sem marcação, e este utente foi atendido às 9h10; os cidadãos que chegaram à hora de abertura foram atendidos 45 minutos depois. Uma situação positiva que não é adequadamente conhecida não é, na verdade, suscetível de gerar confiança nos cidadãos.

¹⁷ Consultado em 26/10/2023.

¹⁸ Para este efeito, entende-se por *atendimento geral* o que assegura a informação de âmbito geral e procedimental, assim como a realização de diversos atos procedimentais.

Para além do *atendimento geral*, é assegurado de modo espontâneo, o *atendimento na tesouraria* (nos serviços que o disponibilizam) e o *Posto de Serviços Rápidos*. No atendimento do *Posto de Serviços Rápidos*, o cidadão está limitado a: marcar atendimento; alterar dados (morada, IBAN e contactos); registar a suspensão do desemprego, doença ou abono de família, por início de atividade, obter declarações simples (histórico mensal de salários, escalão de abono, desemprego, doença, parentalidade e pensões e registo de pedido de declaração de situação contributiva); entregar documentos através de envelopes (exceto Proteção Jurídica e Pensões); pedir ou renovar o Cartão Europeu de Seguro de Doença e pedir formulários/requerimentos.

¹⁹ Com exceção dos casos dos serviços locais de Ovar e Covilhã onde é expressamente referida a existência de atendimento com e sem marcação e respetivos horários.

²⁰ Designadamente no Serviço de Atendimento da Sede de Braga.

²¹ Por exemplo, embora na visita ao Serviço Local de Atendimento de Moura se tenha confirmado que a grande maioria dos atendimentos realizados são espontâneos, no sítio eletrónico a informação disponibilizada é apenas a de que «*pode marcar previamente o seu atendimento on line através do SIGÁ <https://siga.marcaoateatendimento.pt/> ou pelos telefones 210 548 888 ou 300 088 888, dias úteis das 09h00 às 18h00*», sem qualquer menção ao atendimento sem marcação.

²² Vide nota de rodapé *supra*.

Acresce que, no sítio eletrónico da Segurança Social, a informação sobre o atendimento (designadamente, horário, atos praticados) encontra-se dispersa por cada serviço territorial²³, inexistindo uma uniformidade de horários entre os serviços.

O separador *contactos* da página oficial do ISS²⁴ faculta informação sobre a *morada* da instituição e disponibiliza duas *linhas telefónicas*, uma para atendimento geral e outra para marcações. Já quanto ao *email*, limita-se a sugerir a utilização do *formulário de contacto disponível através da Segurança Social Direta em Perfil > contactos com a Segurança Social*. Uma vez que o Número de Identificação da Segurança Social (NISS) é condição para o acesso à Segurança Social Direta, a página oficial do ISS não disponibiliza, de facto, um contacto eletrónico para os interessados que (ainda) não tenham NISS.

Constata-se que a página eletrónica da Segurança Social (que é comum ao ISS e ao IGFSS), não é clara quanto a informar se ambas as entidades estão abrangidas, por exemplo, pela possibilidade de atendimento por videoconferência, parecendo indicar que tal forma de atendimento apenas se encontra disponível para o ISS (e já não para o IGFSS).

Quanto à AT, identificaram-se faltas de atualização quanto aos horários praticados. Esta entidade determinou que, a partir de 01/09/2023, o período das 9h às 12h se encontra reservado ao atendimento sem marcação, e o período das 12h às 15h se encontra reservado ao atendimento com marcação. Verificou-se, no entanto, que esta informação ainda não estava atualizada no sítio eportugal.gov.pt em 17/11/2023, data em que era apenas publicitado o horário do próprio serviço (em regra: dias úteis das 9h às 15h30), sem qualquer outra explicação. A informação surgia, todavia, corretamente referida *na área deste mesmo site* respeitante ao balcão da AT na loja do cidadão²⁵ de Castelo de Paiva, numa falta de coerência para a qual não se encontrou justificação. O mesmo *site* exibe ainda informação desatualizada sobre atendimento na AT, designadamente informação que remonta ao período da pandemia²⁶.

Quanto à página da AT, que contém muita informação, não se encontrou, *até ao dia 26/10/2023*, qualquer menção a este novo horário de atendimento, em vigor desde 1/9/2023. Posterior consulta (em 14/12/2023) revelou o ficheiro "Serviços da AT", disponível em "Endereços e Contactos", com novas colunas indicando, em cada uma delas, o horário de atendimento com e sem marcação. Esta localização no *site* não permite uma fácil pesquisa; acresce que, procurando pelos termos *horário* e *atendimento* no Portal, não há recondução a nenhuma informação sobre estes assuntos.

Nas visitas efetuadas aos serviços de atendimento da AT foi sempre constatada a afixação, em locais bem visíveis, de avisos atualizados referindo este novo horário de atendimento.

²³ Disponível em: Atendimento/Canais de Atendimento/Serviços de Atendimento.

²⁴ https://www.seg-social.pt/iss-ip-instituto-da-seguranca-social-ip/-/asset_publisher/XxPddUL1bCei/content/contactos4

²⁵ Apesar da alteração efetuada pelo n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 105/2017, de 23 de agosto, "Loja do Cidadão" continua a ser a forma comumente utilizada por funcionários e público, que aqui se adotará.

²⁶ V. https://eportugal.gov.pt/locais-de-atendimento-de-servicos-publicos/-/pesquisa/search_stores?

Relativamente à ACT, importa salientar que o respetivo sítio eletrónico não divulga de forma sistematizada e facilmente apreensível quais os serviços prestados através do *atendimento geral* (ex: passagem de declarações ou pagamento de contraordenações), fazendo apenas menção ao serviço informativo de natureza técnica²⁷. O sítio eletrónico tão pouco contém informação sobre se é possível – e em que termos – o *atendimento presencial sem agendamento*.

No que respeita aos horários de funcionamento e de atendimento (geral e do serviço informativo) na ACT²⁸, é possível concluir, da pesquisa realizada no sítio eletrónico desta entidade e da observação direta concretizada nas visitas aos serviços desconcentrados de Lisboa, Porto e Beja, que:

- i) Por um lado, nem sempre a distinção entre o horário de funcionamento e o horário do atendimento, nas duas modalidades (geral e serviço informativo de natureza técnica), é objeto de adequada divulgação, quer nas instalações dos vários serviços desconcentrados²⁹, quer no sítio eletrónico³⁰;
- ii) Por outro, a informação divulgada a propósito do horário de atendimento geral, do horário de atendimento do serviço informativo e do horário de funcionamento da entidade em questão nem sempre é coincidente³¹.

Ainda a propósito dos horários, cumpre registar que, nos sítios eletrónicos da ACT e do IRN, esta informação é divulgada no separador *contactos*, não sendo de imediata apreensão para os cidadãos que acedem a estas páginas.

Vejam-se ainda os seguintes exemplos: o *site* justica.gov.pt³² divulga a possibilidade de recurso à *senha online* para atendimento no próprio dia no IRN³³, mas não esclarece que esta modalidade apenas está disponível em dispositivos móveis (e não para quem utiliza um computador pessoal).

O acesso aos *espaços cidadão* na modalidade de *atendimento presencial sem marcação* é divulgado na linha telefónica de atendimento e nas redes sociais, mas tal possibilidade não é, afinal, absolutamente garantida em todos aqueles espaços, pois existe autonomia de gestão dos espaços cidadão geridos por autarquias locais. A título de exemplo, no Espaço Cidadão da Biblioteca de Castro Verde, o *atendimento no Espaço Cidadão é realizado mediante marcação*³⁴.

²⁷ De acordo com o disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 2.º da Lei Orgânica da Autoridade para as Condições do Trabalho (aprovada pelo Decreto Regulamentar n.º 47/2012, de 31 de julho), esta entidade prossegue, entre outras atribuições, a promoção de ações de sensibilização e prestação de informações com vista ao esclarecimento dos sujeitos das relações laborais e das respetivas associações.

²⁸ Informação que, de acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril (com as alterações introduzidas posteriormente), deve estar afixada, de forma bem visível, em todos os locais de acolhimento e atendimento de público.

²⁹ Por exemplo, no Centro Local de Lisboa Oriental apenas se encontrava publicitado, no dia 2/10/2023, o “período de funcionamento” – das 09h00 às 12h30 e das 14h00 às 17h30 – e o horário de “atendimento geral” – igualmente, das 09h00 às 12h30 e das 14h00 às 17h30 – não se mencionando o horário realizado no que toca ao serviço informativo presencial.

³⁰ Ainda quanto ao Centro Local de Lisboa Oriental, apenas se divulga o “horário” das 09h00 às 12h00 e das 14h00 às 16h30 – sem especificar se tal horário corresponde ao horário de funcionamento ou de atendimento e, neste caso, qual a modalidade de atendimento – e o horário “informativo telefónico” das 09h00 às 12h30.

³¹ V. exemplo das duas notas anteriores, e também o do Centro Local do Grande Porto: o “horário” indicado no sítio eletrónico é “segunda e terça-feira 8h30 às 16h30, quarta, quinta e sexta-feira das 9h00 às 12h30 e das 14h00 às 16h30”; enquanto, nas próprias instalações, o “horário de funcionamento” indicado não apresenta qualquer distinção quanto aos dias da semana, referindo apenas “Manhã: das 09h00 às 12h00 e Tarde: das 14h00 às 16h30.”

³² Plataforma desenvolvida e mantida pela Secretária-Geral do Ministério da Justiça e que se propõe divulgar informação relevante para os cidadãos, empresas e profissionais da justiça.

³³ Cf. IRN – <https://justica.gov.pt/Servicos/Retirar-senha-online-para-atendimento-nos-Registos>

³⁴ Cf. portal ePortugal, consultado em 27/09/2023, <https://eportugal.gov.pt/locais-de-atendimento-de-servicos-publicos/espaco-cidadao-da-biblioteca-de-castro-verde> – separador restrições de funcionamento).

As falhas no acesso à informação sobre os termos do atendimento ao público foram expressivamente verificadas no decurso das visitas sem aviso prévio realizadas pela Provedoria, e verificado o transtorno individual causado aos cidadãos por este desconhecimento. Destaca-se, neste tocante, a circunstância de vários utentes sem marcação se dirigirem, até antes do horário de abertura, a serviços em que o atendimento se faz exclusivamente com marcação. Foi assim constatado, designadamente, no ISS Lisboa-sede, nos Centros Locais de Lisboa Oriental e Grande Porto da ACT.

6. Analisada a informação disponível sobre o atendimento ao público nos diversos *sites* e também no atendimento telefónico, é possível verificar uma *prevalência da informação sobre o atendimento presencial com marcação*, assinalando-se as vantagens inerentes ao agendamento, como a diminuição do tempo de espera para o cidadão, e a facilidade em proceder à marcação — tal sucede, designadamente, nos casos do ISS³⁵, da AT³⁶, da ACT³⁷ ou do IRN³⁸.

Comparativamente, é escassa a informação existente sobre a possibilidade de *atendimento presencial sem marcação*, o que, no momento atual, gera a dúvida sobre a sua *existência*, ou, pelo menos, transmite uma mensagem no sentido da sua excecionalidade.

Por exemplo, no *site* do IRN, no separador sobre *agendar atendimento nos Registos* o utilizador é informado, a dado passo, de que, *se pretender ser atendido sem marcação prévia, pode obter uma senha online no telemóvel, através da sigaAPP* (também designada senha do dia). Refere-se, ainda, que esta modalidade apenas está disponível em dispositivos móveis e para alguns dos serviços prestados pelo IRN³⁹. Não sendo errada, esta informação é suscetível de induzir em erro pela forma como é apresentada, pois que à possibilidade de os cidadãos se dirigirem simplesmente ao local de atendimento e *aí obterem uma senha física*, não é dado destaque informativo equivalente.

Na página eletrónica da Segurança Social, a circunstância de serem apresentadas inúmeras particularidades do atendimento presencial em diversos serviços é suscetível de gerar dúvidas acrescidas quanto à possibilidade de atendimento sem marcação (ex: *atendimento geral exclusivo por marcação; atendimento exclusivo por marcação; marcação prévia de atendimento através do SIGÄ ou pelo telefone*). Algumas divulgações de atendimento presencial sem marcação são feitas em termos confusos e sujeitos a demasiadas particularidades, abrindo exceções e limitações que levam a que a mensagem seja difícil de apreender, desincentivando, pela insegurança criada, esta possibilidade.

³⁵ <https://www.seg-social.pt/atendimento-por-marcacao>

³⁶ <https://eportugal.gov.pt/servicos/agendar-atendimento-presencial-na-plataforma-de-marcacoes-online-de-servicos>

³⁷ <https://portugal.gov.pt/servicos/agendar-atendimento-presencial-na-autoridade-para-as-condicoes-do-trabalho-act->

³⁸ <https://justica.gov.pt/Servicos/Agendar-atendimento-nos-Registos>

³⁹ Cf. <https://justica.gov.pt/Servicos/Retirar-senha-online-para-atendimento-nos-Registos> [25/10/2023]

7. É também identificável, em alguma informação apresentada, uma intenção de incentivar as *formas não presenciais de atendimento*, com referências à ausência de custos, à comodidade e à segurança.

A possibilidade de atendimento digital é divulgada nos sítios eletrónicos (ACT, AT, IGFSS e ISS, IRN), nas redes sociais (IRN), em avisos afixados localmente (AT) e plataformas de *streaming* (IRN).

8. 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, denota falta de sistematização, para além de acarretar riscos de discrepâncias, desatualização e incompletude da informação.

Esta dispersão acresce à vasta diversidade factual quanto aos *próprios termos do atendimento ao público*, mesmo dentro da mesma entidade, o que não facilita uma comunicação eficaz. Surpreendem-se múltiplas especificidades dificilmente abarcáveis pelo cidadão que precisa de um atendimento, e que apenas com um roteiro completo e permanentemente atualizado garantiriam ausência de desinformação. Há horários diferenciados praticados pelas mesmas entidades (as próprias Lojas do Cidadão não têm um horário uniforme), serviços que só tratam de matérias muito específicas, sem que isso seja perceptível com facilidade (por exemplo, o ISS na Loja do Cidadão do Saldanha dispõe de um serviço cujo objeto é “entrega de NISS”), serviços idênticos disponibilizados nuns locais só com marcação e noutros sem marcação.

As informações sobre o atendimento podem, relativamente à AMA, ser encontradas no *LinkedIn*, no *Facebook* e no *Instagram*; no que se refere à AT, no *Facebook*, *Instagram*, *Youtube*, *X* e no *LinkedIn* e, quanto ao IRN, nas mesmas redes sociais (à exceção da *X*) e, ainda, no *Spotify*. O ISS e a ACT estão presentes no *Facebook*, *Instagram*, *LinkedIn* e *Youtube*.

A AT publicita no sítio eletrónico oficial a existência de cinco aplicações vocacionadas para o atendimento⁴⁰ – e a Segurança Social publicita, para o IGFSS e para o ISS, a existência da aplicação informática vocacionada para o atendimento, denominada *Segurança Social + próxima*⁴¹.

Também o sistema SIGÄ divulga informação de forma pouco coerente, designadamente quanto à língua utilizada, com alternância entre o português e o inglês, por exemplo nos pedidos de senha do dia e de agendamento prévio⁴².

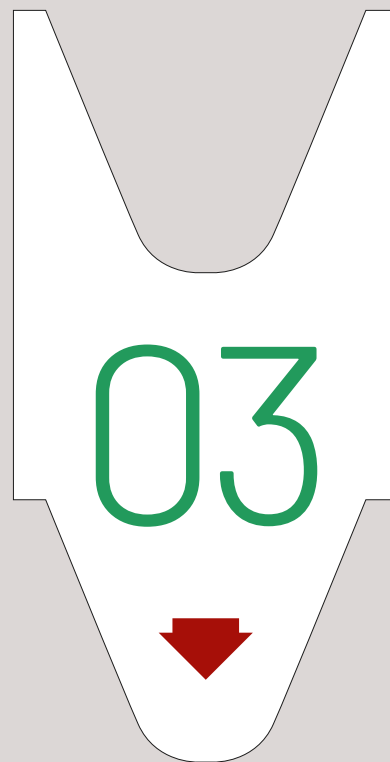
⁴⁰ https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/apoio_contribuinte/Apps/Pages/Apps_AT_.aspx

⁴¹ https://www.seg-social.pt/noticias/-/asset_publisher/kB7t0MZgstp3/content/app-seguranca-social-proxi-1

⁴² V. *infra*, *Atendimento em língua estrangeira*.

CONCLUSÕES

- As páginas oficiais das entidades com atendimento ao público não são sempre claramente identificáveis enquanto tal.
- O conteúdo destas páginas apresenta falhas na informação sobre o atendimento aos cidadãos, quanto à atualização, completude, correção e coerência.
- Os sítios eletrónicos das entidades estudadas apresentam, em geral, uma prevalência de informação sobre o atendimento presencial com marcação, e, em alguns casos, um incentivo às formas não presenciais de atendimento.
- Os elementos analisados permitem concluir pela disponibilização de muita informação aos cidadãos sobre atendimento ao público, através de diversos meios, mas também pela forma desordenada, não amigável e – em alguns casos – pouco fiável que a caracteriza.
- A informação é apresentada de forma pouco sistematizada e pouco coerente, e encontraram-se muitos exemplos de informação desatualizada. Estas circunstâncias resultam numa miscelânea de possibilidades que é geradora de confusão e de insegurança para o cidadão quanto às condições em que pode efetivamente realizar-se o atendimento por si pretendido, e que torna necessária a realização de contacto telefónico ou a deslocação física aos serviços.



TECNOLOGIA E ATENDIMENTO AO PÚBLICO

03

TECNOLOGIA E ATENDIMENTO AO PÚBLICO

Como já acima se referiu, a necessidade de enfrentar uma pandemia cujo controlo passou – sobretudo, numa primeira fase – pela restrição de contactos sociais, veio acelerar o processo de *transição para o digital* dos órgãos e serviços da Administração Pública.

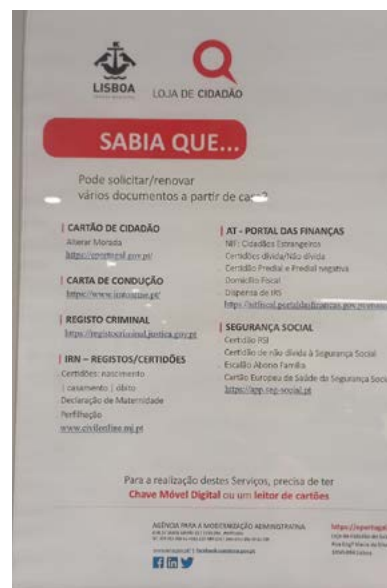
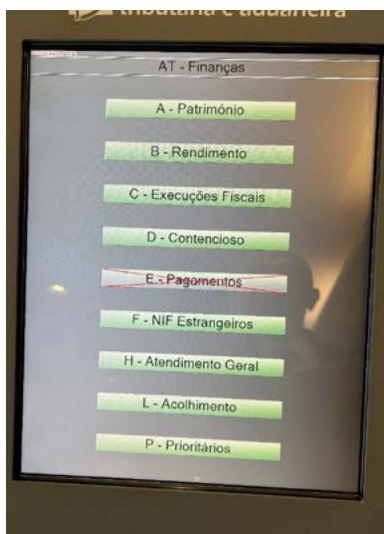
ATENDIMENTO DIGITAL

Entidade	Anos				
	2018	2019	2020	2021	2022
➔ ACT	—	—	—	—	—
➔ AT	471 278	512 082	1 981 252	2 744 173	2 744 509
➔ AGFSS	194 675	255 438	285 094	251 635	222 470
➔ SS (SSDireta)	168 288	259 056	439 989	366 495	358 438
➔ IRN ¹	4 888 970	5 184 064	5 160 039	5 796 578	6 199 187

1 A informação estatística refere-se ao número de pedidos que deram entrada *online*. O IRN não disponibiliza propriamente atendimento digital nos serviços.

Fonte: Dados fornecidos pelas entidades.

O desenvolvimento de tal processo é sentido no quotidiano, e as entidades estudadas apresentam um crescimento significativo do número de atendimentos por estas vias, quando comparados os números de 2018 e os de 2022 (limites temporais dos números pedidos). Por exemplo, na AT, o atendimento digital passou de 471 278 atos em 2018 para 1 981 252 em 2020 e 2 744 09 em 2022. Em alguns casos (ISS e IGFSS), o valor mais expressivo situa-se no pico da pandemia, com decréscimo nos anos de 2021 e 2022, mas os números de 2022 suplantam claramente em todas as entidades os valores de 2018.



Ainda que integrando a mesma entidade, há consideráveis diferenças nos meios tecnológicos utilizados no atendimento ao público, como resulta da comparação destas duas fotos, ambas de serviços da AT.

Loja do Cidadão do Saldanha: informação sobre plataformas eletrónicas.

Multiplicam-se nos vários serviços públicos estudados – embora a diferentes velocidades, como se assinalará – formas de acesso e atendimento que, deixando no todo ou em parte a intervenção humana, assentam no recurso a soluções digitais. Tais formas de acesso e atendimento assumem, por via de regra, uma feição facultativa – convivendo com os tradicionais canais de acesso e atendimento físicos.

Nesta parte, a presente exposição organiza-se por referência aos principais canais de atendimento digital disponibilizados, agrupando-os em função do maior ou menor grau de envolvimento humano no ato do *atendimento*⁴³, com análise das ferramentas tecnológicas seguintes:

- a) *Chatbots/ assistentes virtuais e apps* (atendimento totalmente automatizado);
- b) Plataformas eletrónicas e sistemas inteligentes de telecomunicações (atendimento parcialmente automatizado);
- c) Videoconferência e email (atendimento *personalizado com recurso a soluções digitais de intermediação*).



ISS – Lisboa – Sede: informação sobre Segurança Social Direta e atendimento telefónico.

As *redes sociais* ficam excluídas desta específica análise, uma vez que não foi possível apurar se, em relação a algumas das entidades estudadas, mais do que *meio de divulgação de informação sobre atendimento* (já acima referido), estas são utilizadas como *meio de atendimento*.

A. CHATBOTS/ASSISTENTES VIRTUAIS E APPS

Os *chatbots/assistentes virtuais* e as aplicações móveis (estas comumente designadas por *apps*), disponíveis para android e iOS, constituem canais de atendimento que, pelas suas características, propõem um atendimento em “*regime self-service*” ou em que, em alternativa, o ato de atendimento surge como totalmente *automatizado*, dispensando a intervenção humana da parte dos serviços.

⁴³ Sem prejuízo do reconhecimento da existência de fluidez pontual entre as categorias propostas, do que se dará nota, quando relevante na exposição.

Os *chatbots/assistentes virtuais* utilizam, designadamente, inteligência artificial (IA) ou bases de dados de *Questões Frequentes*, procurando responder – de uma forma automatizada – às dúvidas colocadas pelos seus utilizadores. Permitem, assim, que os utilizadores encontrem facilmente as informações de que precisam, respondendo às perguntas e solicitações que lhes são dirigidas – através de texto e/ou áudio –, sem a necessidade de intervenção humana.

As consultas aos *chatbots* encontram-se normalmente limitadas a um conjunto predefinido de perguntas, e são especialmente eficazes para questões genéricas e diretas.

Têm sobretudo uma função informativa, de esclarecimento de questões genéricas, cuja resposta decorre das soluções legais ou regulamentares.

O ISS dispõe de um *chatbot*, com a designação “Clarisse”, que funciona no respetivo sítio eletrónico, e que permite responder a um conjunto de questões estandardizadas, com base nas informações disponibilizadas nos Guias Práticos da Segurança Social, que abarcam uma panóplia muito abrangente de temas.

A AT e a ACT disponibilizam canais de atendimento semelhantes. A assistente virtual da ACT é designada “ACTIA”, apresenta-se como estando ainda em desenvolvimento, e abrange vários temas laborais, designadamente faltas, feriados, remunerações, parentalidade, assédio e cessação do contrato. A ajuda *online* da AT (“CATIA”) presta informações de índole genérica sobre, por exemplo, IRS automático, benefícios fiscais, avaliação de imóveis, E-fatura, pagamentos em prestações e outras obrigações tributárias.

O IRN criou, experimentalmente, uma assistente virtual designada IRENE (apresentada na *Web Summit* de 2019), mas que foi descontinuada em março de 2020.

O IRN participa também no desenvolvimento do Guia Prático da Justiça (GPJ), guia interativo que opera mediante utilização da tecnologia ChatGPT num modelo que se pode equiparar a um chatbot. Este GPJ restringe-se ao esclarecimento de dúvidas sobre os temas casamento, divórcio e criação de empresas⁴⁴.

Entre as entidades analisadas, constatou-se que a AT, o ISS e o IGFSS dispõem de aplicações móveis de atendimento. A ACT tinha também em desenvolvimento uma aplicação à data da monitorização⁴⁵.

No caso da AT,⁴⁶ são disponibilizadas cinco *apps*, o que é publicitado no seu sítio eletrónico:

- a) *E-fatura* – visa, essencialmente, a classificação e validação de faturas pelos consumidores.
- b) *Situação Fiscal – Pagamentos* – permite que os contribuintes verifiquem os pagamentos cujo prazo está a decorrer em cobrança voluntária e os pagamentos em atraso.
- c) *ATGO – Gestão da Atividade* – proporciona aos contribuintes singulares que exercem uma atividade independente sem contabilidade organizada a prática de atos relevantes associados à sua atividade quotidiana (exemplificativamente, emitir e consultar recibos, faturas e faturas-recibo).

⁴⁴ V. <https://justica.gov.pt/Servicos/Guia-pratico-da-Justica-Versao-Beta>, acedido a 25/10/2023.

⁴⁵ A entidade estimava que o processo estivesse concluído até ao final do ano de 2023. A entidade recorre também à ferramenta Visão S360° (v. infra).

⁴⁶ https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/apoio_contribuinte/Apps/Pages/Apps_AT_.aspx

-
- d) *IRS* [ano fiscal] – permite aos contribuintes confirmar o seu *IRS Automático* ou consultar a sua declaração.
 - e) *Fatura da Sorte* – faculta a verificação do número de cupões a concurso e os cupões premiados nos sorteios regulares e extraordinários.

O IGFSS e o ISS dispõem da aplicação móvel *Segurança Social + próxima*⁴⁷, 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, como contribuições correntes, coimas e custas, dívidas em execução fiscal, acordos e planos prestacionais.

É importante assinalar que as aplicações móveis descritas – embora com funcionalidades diferentes, quantitativamente restritas, como se verá – utilizam *a mesma base de dados* que suporta o funcionamento de outros canais de atendimento, como as plataformas eletrónicas *Portal das Finanças* ou *Segurança Social Direta*.

Posição particular tem, neste quadro, a recente ferramenta designada *Visão 360º*: trata-se de um modelo de informação personalizado e integrado, já disponível no ISS e na ACT, para acesso através de um único canal a todas as interações entre um cidadão e uma entidade da Administração Pública, de forma a combater dispersão informativa.

Esta solução enquadra-se, de forma mais genérica, na criação de soluções de natureza *omnicanal* no relacionamento da Administração Pública com o público, o que constitui objetivo delineado pela Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023 e pela Estratégia para a Transformação Digital da Administração Pública 2021-2026⁴⁸.

B. PLATAFORMAS ELETRÓNICAS E SISTEMAS INTELIGENTES DE TELECOMUNICAÇÕES

Nestes casos, o ato de atendimento assume uma natureza dupla, implicando a sua prática o recurso tanto a soluções automatizadas como à intervenção humana (atendimento *parcialmente automatizado*). Permitem não só a informação do cidadão, mas a prática de atos e a resolução de questões concretas, requerendo, normalmente códigos ou outras formas de autenticação, como a *Chave Móvel Digital*⁴⁹ tendo em vista certificar a identidade do utilizador.

⁴⁷ [App Segurança Social + próxima - Notícias - seg-social.pt](#)

⁴⁸ Cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2020, de 31 de julho e Resolução do Conselho de Ministros n.º 131/2021, de 10 de setembro; como *estratégias omnicanal* são indicadas nomeadamente a disponibilização de novos serviços em *balcão único*, *número de telefone único* e o aprofundamento do *princípio digital por omissão* (princípio que se consubstancia na *criação de condições para que os cidadãos possam, sempre que possível, fazer uso dos meios digitais ao seu dispor para aceder à prestação de serviços públicos*).

⁴⁹ V. <https://www.autenticacao.gov.pt/a-chave-movel-digital>

A *Chave Móvel Digital* permite a aposição, de forma segura e qualificada, de assinatura eletrónica, pelo que a sua ativação potencia o atendimento desmaterializado e digital, em portais públicos e também privados. Um número muito significativo dos atendimentos observados pela Provedoria nos *Espaços Cidadão* (sem necessidade de marcação prévia) – em Lisboa, Porto e Faro – respeitavam à ativação da *Chave Móvel Digital*. A Estratégia para a Transformação Digital da Administração Pública 2021-2026 identifica medida (M. 9.2) que visa *incentivar o uso de autenticação de acesso universal através da chave móvel digital (CMD), explorando a possibilidade de autenticação biométrica através do Portal e-Portugal*.

i. Plataformas eletrónicas

As plataformas eletrónicas são infraestruturas tecnológicas constituídas por um conjunto de aplicações, meios e serviços informáticos necessários ao funcionamento de determinados procedimentos eletrónicos. Contrapõem-se aos *chatbots*, designadamente por terem, para além da informativa, uma função procedimental, ou seja, de prestação de serviço concreto ao cidadão (inscrições, entrega e disponibilização de documentos, receção de pagamentos, entre outros). Por esta razão, a sua utilização, pelo menos para certas funcionalidades, encontra-se frequentemente dependente de prévia *autenticação* do cidadão.

O atendimento através de plataformas eletrónicas reveste-se pois de especificidades próprias, tendo em conta, por exemplo, a necessidade de, na ausência de interação direta, garantir a segurança da comunicação, bem como a identidade dos utilizadores. A pluralidade de plataformas e de sistemas de segurança é hoje uma realidade, sendo certo que a Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023 já referida parece identificar aqui uma desvantagem, ao apontar como medida dentro do objetivo estratégico “Melhorar a interoperabilidade e a integração de serviços” a *promoção do portal ePortugal, tornando-o o ponto de acesso por omissão a qualquer serviço digital*.

A plataforma eletrónica *Portal das Finanças*, da AT, fornece não apenas informação de índole geral, mas também informação individual ou procedimental. Mediante autenticação, é possível desencadear interações com a AT, via *Portal das Finanças*, sobre qualquer imposto.

Através do *Balcão Digital da ACT*, disponível no respetivo portal, e dirigido a trabalhadores e empregadores, é possível realizar múltiplos serviços, designadamente apresentar pedidos de intervenção inspetiva e pedidos de informação em matéria de direitos laborais, assim como utilizar vários simuladores.

O atendimento através da página da internet do IRN é também realizado *mediante autenticação*, e abrange diversas valências. A título de exemplo:

- Quanto ao cartão de cidadão (CC), é possível requerer o primeiro CC de um recém-nascido, a alteração da morada, a chave móvel digital (CMD), ou o cancelamento do documento;
- É também possível iniciar processos de casamento e de divórcio por mútuo consentimento sem deslocação a um Registo Civil;
- Pode ser pedida e consultada *online* a certidão permanente de registo automóvel;
- Em matéria de registo predial, é possível pedir registo de imóvel ou depósito de documentos associados a esse registo;
- É também disponibilizada *online* a possibilidade de criar uma sociedade unipessoal por quotas, sociedade por quotas ou sociedade anónima.

No caso dos pedidos de nacionalidade portuguesa, existe uma plataforma autónoma em que os interessados podem consultar o estado do processo, acessível através de um código de pesquisa, que é atribuído a todos os pedidos⁵⁰.

⁵⁰ Justiça.gov.pt | Estado do processo de pedido de nacionalidade (justica.gov.pt). Desde 1 de dezembro de 2023, a submissão *online* de pedidos de nacionalidade por advogados e solicitadores, que era já antes uma faculdade para estes profissionais, passou a ser obrigatória (Portaria n.º 344/2023, de 10 de novembro).

O portal eletrónico da *Segurança Social Direta* permite, no que respeita ao ISS e ao IGFSS, a prática de um conjunto significativo de atos, relativamente a todas as matérias da competência daqueles institutos públicos. A título de exemplo, podem apontar-se as matérias de família, emprego, doença, pensões e execuções fiscais⁵¹. Também aqui é necessária autenticação do utente. Recentemente, foi criado um novo canal digital de atendimento designado *e-Clic*, que permite a quem está registado na Segurança Social Direta, a consulta de dados e a realização de vários atos. Trata-se de uma solução de natureza *omnicanal* na relação entre a Administração e os cidadãos e as empresas, que merece referência autónoma.

Quanto às preocupações de segurança e privacidade, identificou-se no IGFSS a prática de os serviços, após utilização da plataforma eletrónica *Segurança Social Direta*, responderem diretamente ao interessado e apenas através de *email* fiabilizado⁵², ainda que recebam a comunicação através de representante voluntário (advogado ou contabilista), face ao carácter pessoal e sigiloso da informação a prestar. Àqueles profissionais apenas é dado conta de que a informação foi já prestada ao interessado.

ii. Sistemas Inteligentes de Telecomunicações

O modelo de atendimento telefónico estritamente personalizado, assente apenas na intervenção humana, mostra-se superado na maioria das entidades públicas analisadas, verificando-se a tendencial adoção de um modelo misto. Assim, encontramos mensagens pré-gravadas, com possibilidade de resposta a um leque escolhido de questões, em função das opções que o cidadão vá fazendo, percurso combinado com a possibilidade de atendimento personalizado, normalmente quando esgotadas ou tidas como inconcludentes as respostas automáticas.

Constitui exceção relevante a esta tendência o atendimento telefónico informativo (de carácter técnico) da ACT, que é *essencialmente personalizado*: depois de duas perguntas automatizadas (“é trabalhador ou empregador?” e “qual o assunto?”), o atendimento é feito por inspetores do trabalho ou técnicos superiores, atenta a natureza técnica e bastante especializada dos temas sobre que versa, opção que assegura um incremento da *qualidade e pertinência* da informação prestada.

O atendimento telefónico é uma modalidade que exige uma afetação significativa de recursos, exigente para os trabalhadores, e que apresenta especiais necessidades ao nível da formação e atualização. O Centro de Atendimento Telefónico da AT, por exemplo, teve no ano de 2022, em média, 293 trabalhadores por dia afetos ao atendimento telefónico, divididos em dois turnos, e funciona nos dias úteis das 9h às 19h. O atendimento telefónico automatizado está disponível 24 horas por dia, 7 dias por semana. O IRN indicou ter na *Linha Registos* 25 trabalhadores e na *Linha Cartão de Cidadão*, 13.

⁵¹ Para maiores desenvolvimentos, consultar o *Guia Prático - Segurança Social Direta* (disponível em https://www.seg-social.pt/documents/10152/13523/N47seguranca_social_direta/9d67a026-1245-4c4e-a76f-490a4777d537)

⁵² O ónus de fiabilização de *email* pelo utente verifica-se também no relacionamento com outras entidades, como a AT.

O diploma que reúne as medidas de modernização administrativa e define os princípios gerais de ação da atuação da Administração Pública face ao cidadão⁵³, contém, desde a sua versão originária, de 1999, normas relativas ao atendimento telefónico. A lei não obriga à existência de uma linha de atendimento telefónico em cada um dos serviços integrados numa dada entidade pública e prevê apenas – com margem de apreciação pelas entidades destinatárias (*quando as circunstâncias o justifiquem*) – o estabelecimento de linhas informativas.

Existindo linhas de atendimento telefónico ao público, estabelece-se que estas devem ser publicitadas nos espaços físicos de atendimento dos respetivos serviços (artigo 7.º, n.º 2, alínea d) do referido diploma), devendo, ainda, ser obrigatoriamente referidas em todas as comunicações e suportes informativos externos, bem como nos anuários telefónicos (artigo 11.º, n.º 5, do mesmo decreto-lei).

Na prática constata-se, nesta matéria, a tendência para uma evolução no sentido da *centralização* do atendimento numa única linha telefónica (ou num número reduzido de linhas telefónicas), como no caso da AT (através do Centro de Atendimento Telefónico – CAT), da AMA (*Linha Cidadão*) ou do IRN (*Linha Registos* e da *Linha Cartão de Cidadão*; acresce a *Linha Justiça*, mas esta última a cargo da Secretaria-Geral do Ministério da Justiça). O ISS dispõe de duas linhas telefónicas *gerais*, uma para prestação de informações e outra para marcações.

Quanto aos custos para o cidadão do recurso ao atendimento telefónico, cabe ainda assinalar que em 2020⁵⁴ foi vedado aos serviços públicos o recurso a linhas de valor acrescentado. O período pandémico revelou, em várias das entidades estudadas, um incremento do recurso ao atendimento telefónico. No caso do IRN, por exemplo, 2020 é mesmo, na amostra considerada (2018-2022), o ano com maior número de atendimentos por telefone.

A proibição das linhas de valor acrescentado – aprovada no contexto excecional provocado pela pandemia – foi, entretanto, revogada⁵⁵. Julga-se, todavia, que essa solução, embora adotada em tempos de restrição de contactos presenciais, deveria constituir o paradigma nesta matéria. Com efeito, aquela norma carregava uma ponderação que permanece inteiramente válida, replicando o propósito constitucional de garantir um *efetivo acesso* dos cidadãos aos serviços, em concreto, obstaculizando uma cobrança excessiva.

Quanto aos contactos telefónicos de cada serviço, como já referido *supra*, constatou-se que algumas entidades disponibilizam no *site* contactos telefónicos dos serviços. Contudo, tal informação é, por vezes, desprovida de utilidade, por falta de capacidade da entidade para responder às tentativas de contacto por esta via.

⁵³ Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril.

⁵⁴ Cf. artigo 9.º da Lei n.º 7/2020, de 10 de abril.

⁵⁵ Pela Lei n.º 31/2023, de 4 de julho.

A par da incapacidade de estabelecer a ligação, destaca-se também, quanto ao atendimento telefónico, o problema dos *tempos de espera*⁵⁶, reconhecendo alguns serviços a necessidade de introdução de reformas, com vista à sua diminuição. Por exemplo, a ACT apresentava, à data da monitorização, para o *atendimento telefónico informativo de natureza técnica*, o tempo médio de espera de 14 minutos, que a entidade pretendia diminuir.

Foi possível apurar, no âmbito do presente estudo, a inexistência de fixação, à partida, de um número máximo de atendimentos telefónicos por dia.

Quanto ao próprio ato de atendimento a realizar telefonicamente, importará destacar, em primeiro lugar, que, quando a informação a prestar assume natureza individual/procedimental, e consoante o seu nível de sensibilidade, poderá ser exigida uma autenticação *fraca* ou *forte*.

A autenticação *fraca* envolve métodos básicos de verificação da identidade, ao passo que a autenticação *forte* é mais segura e confiável e envolve métodos adicionais para verificar a identidade do utilizador.

A título de exemplo, no caso do ISS, quando estão em causa empresas é sempre exigida uma autenticação *forte*. Já no caso dos cidadãos, o nível de exigência da autenticação depende do tipo de informação ou ato que pretendam praticar através deste meio de atendimento. Por exemplo, o pedido de documentos ou alteração de dados só é possível através de uma autenticação *forte*, que implica a obtenção de um código através da Segurança Social Direta. Quando se trata de outras informações, ainda que de carácter individual, é suficiente uma autenticação menos exigente, através da confirmação de dados pessoais.

A AT solicita, no caso de prestação de informações individuais/procedimentais, o “PIN autenticação segura” pelo CAT. A atribuição desse PIN é imediata após entrada do contribuinte na sua área do *Portal das Finanças*, utilizando as suas credenciais.

Em segundo lugar, e de forma transversal, verifica-se no atendimento telefónico o encaminhamento pontual para o serviço competente, em caso de complexidade da matéria a tratar.

Finalmente, importa assinalar a necessidade de os trabalhadores afetos ao atendimento telefónico estarem dotados de ferramentas seguras, robustas e atualizadas para garantir o atendimento, caracterizado por uma grande diversidade e imprevisibilidade. Por exemplo, no caso do ISS, foi possível constatar um défice da informação necessária a um atendimento telefónico adequado, designadamente, impossibilidade de aceder, durante o atendimento, a informação acerca de todas as notificações que já foram enviadas aos cidadãos. Tal pode comprometer o ato de atendimento telefónico; o ISS pretendia, à data do acompanhamento, que tal situação fosse ultrapassada em breve, com algumas alterações a introduzir no sistema informático (e que ficarão também disponíveis para os cidadãos através da *Segurança Social Direta* e Visão S360°).

56 V. *infra*

C. VIDEOCONFERÊNCIA E EMAIL

A videoconferência e o *email* são canais de atendimento que, embora recorrendo a soluções digitais, não dispensam a intervenção humana durante todo o ato de atendimento (*atendimento personalizado com recurso a soluções digitais de intermediação*).

i. Videoconferência

De entre as entidades estudadas, constataram-se diferenças sensíveis quanto à utilização desta ferramenta.

Por exemplo, a AT ainda não disponibiliza a possibilidade de atendimento por videoconferência. Informou, contudo, tal entidade que está em estudo e conceção, em colaboração com a AMA, uma experiência em que, para atendimento em matérias mais complexas às quais o Serviço de Finanças não saiba dar resposta imediata, pode este propor, agendar e diretamente realizar videoconferência através da plataforma do CAT, e recentemente foi lançado concurso para “aquisição de serviços de assistência técnica a equipamentos de videoconferência”⁵⁷.

O ISS disponibiliza atendimento por videoconferência, não estabelecendo qualquer limitação temática⁵⁸. O tempo de duração deste tipo de atendimento – 20 minutos – encontra-se previamente definido no SIGÄ.

Em alguns casos, nomeadamente em temas relacionados com pensões, parentalidade ou proteção jurídica, foi referido que o *slot* de 20 minutos é insuficiente.

Para além destes dois exemplos em sentidos diametralmente opostos, encontramos um feixe de situações intermédias.

No caso da ACT, a videoconferência destina-se apenas a *serviço informativo*, e é agendada tendo em consideração os horários já preenchidos para o atendimento presencial, com vista a maximizar a disponibilidade dos inspetores e dos técnicos superiores escalados para o atendimento informativo; a apresentação de denúncias e de requerimentos deve realizar-se por via digital.

O IRN possibilita o atendimento por videoconferência através da *Plataforma de Atendimento à Distância (PAD)* para a realização de atos autênticos⁵⁹. Esta plataforma à data das visitas estava ainda em fase piloto, sem que estivesse disponível em todas as frentes de atendimento.

A PAD não tem ainda ligação ao sistema SIGÄ, por causa de uma diferença de sistemas operativos. O IRN refere que esta conexão está a ser trabalhada, não se verificando, ainda, qualquer diminuição do número de atendimentos presenciais realizados, em razão da admissão da videoconferência como meio de atendimento.

⁵⁷ DR, 2.ª série, n.º 231, de 29/11/2023.

⁵⁸ São disponibilizadas mais informações a propósito desta forma de atendimento em [Vídeo Atendimento - seg-social.pt](https://www.ama.gov.pt/Video-Atendimento-seg-social.pt)

⁵⁹ V. https://justica.gov.pt/Servicos/Plataforma-de-atendimento-adistancia?pk_vid=d393eeb54a1316481698255294d8e01d, consultado a 25/10/2023

É possível agendar videoconferência tanto através do portal de marcações SIGÄ como pela SIGÄ APP e, ainda, através dos contactos telefónicos dos serviços aderentes, que são ainda em número muito diminuto no contexto da ampla rede do IRN. Não é possível o agendamento nos serviços locais do IRN.

O IGFSS dá conta de uma *irrelevância prática do atendimento através de videoconferência*, por se registar pouca adesão por parte dos utentes. Considera o IGFSS que os cidadãos preferem, por regra, o atendimento presencial no serviço, ora porque os serviços conseguem facultar agendamentos em tempo razoável, ora por não terem suficientes conhecimentos tecnológicos. Isto mesmo foi confirmado nas entrevistas aos utentes realizadas nas Secções de Processo Executivo visitadas.

Analisada a página eletrónica da *Segurança Social*, constata-se porém, tal como já referido *supra*, que a mesma não é totalmente clara quanto à admissibilidade do atendimento por videoconferência (também) no IGFSS, o que pode eventualmente justificar a fraca adesão dos utentes a tal canal de atendimento⁶⁰.

ii. Email

O correio eletrónico, tal como o atendimento telefónico, conta com previsão legal desde 1999 no diploma relativo às medidas de modernização administrativa. Ali se impõe a disponibilização, por parte das entidades públicas, de *um endereço de correio eletrónico para efeito de contacto por parte dos cidadãos e de entidades públicas e privadas*, assim como o dever de o divulgar de forma adequada, bem como de assegurar a sua gestão eficaz (cf. artigo 26.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, na sua redação atual).

Desde então, contudo, a comunicação por esta via alterou-se radicalmente, com um acesso muito mais alargado e generalizado, e sobretudo com o uso do telemóvel para a comunicação por correio eletrónico.

Observou-se, de forma expressiva, o cumprimento *formal* deste dever, embora a capacidade prática de adesão ao estabelecido há quase vinte e cinco anos seja hoje largamente deficitária, com uma severa incapacidade de vários serviços fazerem face à quantidade de solicitações que lhes são dirigidas através de correio eletrónico.

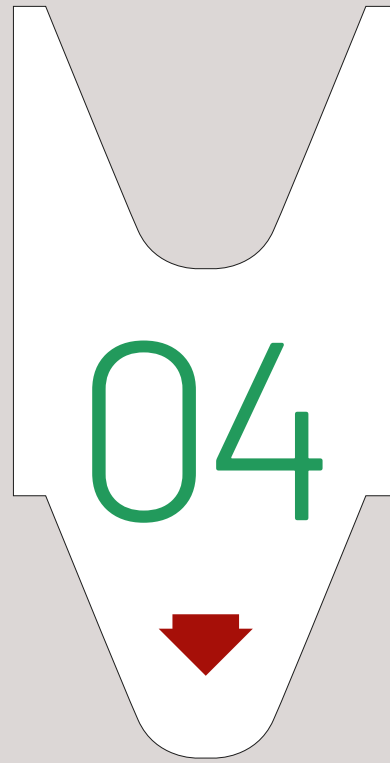
O enquadramento existente – aprovado numa época ainda de tímida e precoce transição digital, e em que outros meios não estavam disponíveis – poderia com vantagem ser atualizado, nomeadamente por recurso a formulários estruturados para contacto, considerada a realidade atual e a dinâmica de funcionamento dos serviços públicos. O número de mensagens de correio eletrónico acumuladas em algumas das entidades estudadas torna altamente improvável a respetiva leitura em tempo útil.

⁶⁰ <https://www.seg-social.pt/video-atendimento>, consultado a 02/10/2023

CONCLUSÕES

- O recurso a soluções digitais no atendimento ao cidadão traz inegáveis vantagens, designadamente de flexibilidade, eficiência e uniformidade.
- No entanto, a utilização de ferramentas digitais gera desafios específicos, nem sempre garantindo aos cidadãos efetiva facilidade de acesso aos serviços públicos nem efetiva resolução dos problemas que os levam a procurar a Administração.
- Desde logo, o nível de literacia digital na população portuguesa não é uniforme, o que condiciona o acesso aos serviços através de canais digitais.
- Acresce que a multiplicidade de canais de atendimento e de ferramentas digitais, cada um com a sua especificidade, sujeitos a permanente evolução tecnológica e também à necessidade de verificações por razões de cibersegurança, ao mesmo tempo que introduz flexibilidade, também gera ambiguidade e complexidade, facilmente se podendo transformar em obstáculo ao esclarecimento, acesso e atendimento.
Pelo que o processo de transição digital nos serviços públicos não substitui a necessidade de se manter o atendimento presencial, devendo, em cada entidade ou serviço, o atendimento digital assumir carácter tendencialmente facultativo⁶¹.
- A disponibilização de soluções digitais no atendimento ao público deverá assegurar a avaliação da qualidade e acessibilidade das ferramentas digitais utilizadas e ponderar adequadamente a capacidade digital dos interessados.

⁶¹ A título de exemplo, convocam-se os casos de admissão da prescrição manual de medicamentos, num contexto em que a regra é a prescrição eletrónica (designadamente, *quando o utente não tenha a possibilidade de receber a prescrição desmaterializada ou de a materializar*) – cf. artigos 5.º, n.º 3, e 8.º da Portaria n.º 224/2015, de 27 de julho, na sua redação atual.



ATENDIMENTO PRESENCIAL

04 ATENDIMENTO PRESENCIAL

1. O atendimento presencial mantém um relevo incontornável, apesar das demais múltiplas modalidades hoje disponíveis, tributárias da era digital, que não exigem deslocação física⁶². Desde logo, há tipologias de atos que não o dispensam – é o caso da confirmação de identidade ou colheita de dados biométricos. Por outro lado, o acesso por meios tecnológicos não está ao alcance de todos. O contacto pessoal confere também a perceção de uma maior fiabilidade (por exemplo, na entrega e receção de documentos), de maior facilidade na colocação de dúvidas suscitadas, da consideração das especificidades de cada situação, e uma mais garantida ultrapassagem da complexidade da linguagem técnica e dos procedimentos utilizados.

Na Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023⁶³ reconhecia-se que “a transformação digital da Administração Pública não pode significar excluir a existência de outros canais de acesso ao serviço público além do digital, nomeadamente o telefónico e o presencial. O atendimento deve assentar numa estratégia multicanal – presencial, telefónica e eletrónica – continuamente melhorada e cada vez mais integrada (omnicanal)”.

Embora haja atendimento presencial em todas as entidades e serviços analisados no presente estudo, dos elementos recolhidos pela Provedoria de Justiça resulta que a sua concretização conhece múltiplas especificidades. Não há homogeneidade nos horários praticados, nos serviços disponibilizados em cada local de atendimento⁶⁴ e na exigência ou não de marcação prévia.

2. Atendimento presencial com agendamento e atendimento presencial sem agendamento – Este aspeto tem merecido crescente atenção, seja por parte dos cidadãos⁶⁵, seja por parte dos serviços, seja mesmo, em geral, no espaço público, porque é aquele que tem maior repercussão sistémica: afeta significativamente a vida dos cidadãos, individualmente considerados, mas também alterou coletivamente a perceção quanto à disponibilidade dos serviços públicos, ao modo de presença da Administração no território e teve impacto no funcionamento dos próprios serviços.

⁶² Para uma exposição sobre os principais canais de atendimento digital disponibilizados ao cidadão cf. Capítulo 3 – «Tecnologia e Atendimento ao Público».

⁶³ Cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2020, de 31 de julho.

⁶⁴ É o caso, por exemplo, da indisponibilidade dos serviços de tesouraria nos serviços de Finanças de Póvoa de Varzim e de Bragança – no atendimento são emitidas guias de pagamento, que devem ser liquidadas pelos meios tradicionais (com CTT e MB); e do IGFSS e da ACT, que não dispõem de balcões nas lojas do cidadão.

⁶⁵ Em 2022, constituiu fundamento de um número significativo de reclamações perante as entidades estudadas a *impossibilidade/dificuldade de atendimento sem agendamento*.

NÚMERO DE ATENDIMENTOS REALIZADOS

Entidade	Tipo de atendimento	Anos				
		2018	2019	2020	2021	2022
→ AMA	Atendimento presencial sem marcação ¹	9 534 666	9 436 429	3 312 173	2 964 318	6 639 683
	Atendimento presencial com marcação ²	24 235	40 723	303 710	401 052	508 824
→ ACT ³	Atendimento presencial sem marcação	-	15 592	3 156	2 651	4 628
	Atendimento presencial com marcação	-	65 064	44 906	38 463	82 691
→ AT	Atendimento presencial sem marcação	9 401 512	9 257 453	2 140 966	428 239	2 284 436
	Atendimento presencial com marcação	14 534	19 780	868 601	1 336 731	1 703 358
→ IGFSS	Atendimento presencial sem agendamento	149 741 ⁴	131 63 ⁵	23 418 ⁶	24 404	60 341
	Atendimento presencial com marcação			21 998	23 974	19 452
→ ISS	Atendimento presencial sem marcação	8 561 741	8 310 174	1 827 299	1 439 882	4 123 487
	Atendimento presencial com marcação	294 634	315 490	1 469 934	1 890 721	1 274 179
→ IRN	Atendimento presencial sem marcação	6 992 177	7 633 707	1 867 070	2 977 880	4 865 161
	Atendimento presencial com marcação	Sem registo	Sem registo	Sem registo	9 190	463 792

1 Fonte SIGÁ: totalidade dos atendimentos registados.

2 Fonte SIGÁ: dentro da totalidade dos atendimentos acima e apenas referente a entidades com agendamento no SIGÁ.

3 Os dados da ACT reportam-se apenas ao período posterior a maio de 2019, data em que o SIGÁ entrou em funcionamento naquela entidade.

4 Os dados do atendimento não se mostram desagregados entre com e sem marcação até 2020. Até essa data só existiam serviços de agendamento SIGÁ para as SPE de Lisboa, Porto e Braga.

5 V. Nota 3.

6 O atendimento sem marcação em 2020 cingiu-se aos meses de janeiro e fevereiro, por questões associadas às limitações decorrentes da pandemia COVID19 e utilização preferencial dos serviços de pré-agendamento e canais digitais (Despacho n.º 3301-C/2020, de 15/03).

Como já acima se referiu⁶⁶, a situação pandémica afetou fortemente o atendimento presencial, na medida em que passou a ser privilegiado o atendimento com marcação. Esse impacto é revelado pelos dados estatísticos disponibilizados. Por exemplo, na ACT, entre maio de 2019 e 2022, o número anual de atendimentos presenciais sem marcação passou de 15 592 para 4 628, enquanto que o número anual de atendimentos presenciais com marcação aumentou de 65 064 para 82 691. Por seu turno, no ISS, no período 2018-2022, o número anual de atendimentos presenciais sem marcação diminuiu de 8 561 741 para 4 123 487, enquanto que o número anual de atendimentos presenciais com marcação passou de 294 634 para 1 274 179. Já quanto ao IRN, entre 2018 e 2022, o número anual de atendimentos presenciais sem marcação passou de 6 992 177 para 4 865 161; sem que haja registo de dados no período 2018-2020, observa-se, em todo o caso, um aumento no número anual de atendimentos presenciais com marcação de 9 190 em 2021 para 463 792 em 2022.

A evolução registada está em linha com a meta definida no documento estratégico já referido: aumento de 50% nos pré-agendamentos *online* dos 10 serviços públicos mais solicitados⁶⁶.

⁶⁶ Cf. Capítulo 1 – «Introdução».

⁶⁷ Cf. Metas do Eixo 2, Objetivo estratégico 4: Fortalecer a gestão do desempenho.

Acresce que, como já ficou dito⁶⁸, a informação divulgada pelas entidades incide primordialmente sobre o atendimento presencial com marcação, assinalando-se as vantagens inerentes ao agendamento, à diminuição do tempo de espera para o cidadão e à facilidade em proceder à marcação (por exemplo, no ISS, na AT, na ACT e no IRN). Essa promoção ativa do atendimento presencial com marcação contrasta com a escassa e pouco acessível informação existente sobre a possibilidade de atendimento presencial sem marcação.

Ultrapassado o período pandémico, o Secretário de Estado da Digitalização e da Modernização Administrativa emitiu uma orientação no sentido de todos os serviços e organismos disponibilizarem, a partir de 02/12/2022, pelo menos, 50% da sua capacidade de atendimento presencial para o atendimento sem marcação. A expressão utilizada – “pelo menos” – denota que a orientação pretendeu que, tendencialmente, se conferisse primazia ao atendimento sem marcação.

Não é evidente se tal orientação se inscreve ainda na Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023 ou se se trata de uma medida avulsa e até com ela incoerente, sobretudo tendo em conta que a mesma está ausente dos objetivos aí definidos para reforçar a proximidade⁶⁹.

Nas reuniões realizadas com as entidades analisadas, todos os dirigentes revelaram conhecer a orientação governamental. Foi possível, no entanto, verificar através das visitas que, se esta orientação veio efetivamente alterar, em algumas entidades, a situação até então existente, muitas vezes a prática afasta-se do princípio enunciado.

O IRN aplicava já a repartição 50/50 anteriormente à orientação governamental, por determinação do Conselho Diretivo, estabelecendo para certos casos diretrizes concretas para garantir a reserva de alguns períodos do dia para atender os cidadãos que compareçam sem marcação. Nos locais visitados, a prática constatada foi a de o atendimento sem marcação ser possível durante todo o período de funcionamento dos serviços, restringindo-se por vezes o atendimento com marcação a determinados dias da semana/valência ou horário. Observou-se acentuada presença de cidadãos em atendimento espontâneo e capacidade de resposta dos serviços, sem que fossem prejudicadas as marcações agendadas.



Departamento de Identificação Civil – Campus de Justiça (Lisboa): valências do atendimento com e sem marcação.

⁶⁸ Cf. Capítulo 2 – «Informação sobre atendimento ao cidadão».

⁶⁹ Cf. Eixo 4, Objetivo estratégico 11: Promover a integração e a inclusão no atendimento.

O IRN transmitiu entender que o modelo 50/50, se aplicado de forma inflexível, pode levar à perda de oportunidades de atendimento sem agendamento. A este propósito foi referido que, de acordo com avaliação feita por esta entidade, o atendimento sem marcação permite aumentar em cerca de 1/3 o número de atendimentos, designadamente nos serviços com procura massiva, como é o caso do cartão de cidadão e do passaporte eletrónico. Isto porque o atendimento sem marcação permite uma melhor gestão dos slots (períodos fixados para cada atendimento) e dos intervalos resultantes das faltas de comparência aos atendimentos com marcação (que persistem, não obstante o envio de mensagens de notificação/alerta para os cidadãos quanto à marcação que fizeram).

Quanto à AT, não é suficientemente representativa a informação recolhida, pois só desde 01/09/2023 está em vigor o novo regime de atendimento, com abrangência nacional, que veio fixar diferentes períodos do dia para o atendimento com e sem marcação: o período das 9h às 12h encontra-se reservado ao atendimento sem marcação⁷⁰ e o período das 12h às 15h ao atendimento com marcação. Esta decisão foi precedida de uma experiência piloto em três serviços, a funcionar em lojas do cidadão. Na AT, constatou-se em todos os serviços visitados que o atendimento espontâneo é também efetuado no horário definido para o atendimento com marcação, ainda que a título excecional.

A AMA informou que, nos serviços que funcionam nas Lojas do Cidadão, é assegurada uma percentagem maior de atendimento sem marcação do que de atendimento com marcação.



SPE Lisboa I: exemplo de serviço em que, excecionalmente, a capacidade de atendimento presencial é superior ao número de solicitações.

O IGFSS revelou equilíbrio entre atendimento com e sem marcação, sem dificuldades a assinalar. Tal deve-se ao facto de a capacidade de atendimento presencial ser superior ao número de solicitações, quer no atendimento com marcação, quer no atendimento sem marcação. De todo o modo, em situações pontuais de procura mais expressiva, os serviços locais têm também autonomia para procurar soluções, como a adequação do número de postos de atendimento e a separação entre atendimento com marcação/sem marcação. Pelo contrário, quando a procura é escassa, um só balcão assegura o atendimento⁷¹.

⁷⁰ Em conformidade com esta decisão, verificou-se, na visita efetuada ao Serviço de Finanças de Bragança, que o sistema bloqueou automaticamente as senhas para atendimento sem marcação a partir das 12h.

⁷¹ Das visitas realizadas verificou-se que os serviços de Viseu e Portalegre nunca necessitaram de criar balcões diferenciados.

A relação entre o atendimento com e sem marcação no ISS impõe uma chamada de atenção⁷²: os números disponíveis reportam-se a médias nacionais e não traduzem a circunstância de em alguns serviços o atendimento geral⁷³ ser exclusivamente por marcação. Tal significa que a regra 50/50 só poderá ser considerada cumprida tendo em conta a totalidade dos serviços a nível nacional, e não cada um em separado, e que, portanto, o equilíbrio entre atendimento presencial com e sem marcação não se verifica, necessariamente, em todos os serviços locais, existindo, bem pelo contrário, profundas assimetrias regionais.

3. Centralização e autonomia no atendimento ao público – Os elementos recolhidos pelo Provedor de Justiça permitiram confirmar que o contexto em que se encontram inseridos os serviços afeta os termos em que o atendimento é prestado. A elevada assimetria demográfica existente entre os grandes centros urbanos e outras zonas do País tem como consequência uma maior pressão nos serviços daqueles grandes centros. Este aspeto levou a que se indagasse, no âmbito do presente estudo, acerca do **grau de autonomia** conferido aos serviços locais **na gestão do atendimento ao público**.

Se a capacidade de resposta da Administração, a qualidade do serviço prestado, a garantia de coesão e continuidade de possibilidades no conjunto do território nacional podem justificar uma gestão centralizada do atendimento ao cidadão, no sentido da concessão de autonomia aos serviços locais depõem outros argumentos, como a necessidade de adequar a programação e a realização do atendimento a fatores tais como (i) os recursos humanos disponíveis; (ii) as condições materiais das instalações; (iii) as especificidades da população; ou (iv) o volume da procura.

A Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023 elegeu, aliás, o reforço da proximidade entre a Administração Pública e o Cidadão (Eixo 4) como *eixo transformador*, e preconizou “a promoção da tomada de decisão e de uma atuação mais próxima dos cidadãos, através de processos de desconcentração e de descentralização (...)”, entendendo que *serviços públicos de proximidade promovem a coesão territorial, a equidade social e a inclusão, porque melhor adequam as respostas às necessidades e aos recursos disponíveis*.

Foi possível constatar que, nas entidades estudadas — ACT, AT, IRN, ISS e IGFSS — é em geral a *nível central* que são definidos os horários de atendimento aos cidadãos⁷⁴. Designadamente, é assim para a repartição de horário para o atendimento com e sem marcação, mas também para os horários de informação por telefone (AT, ACT).

⁷² Cf., para mais desenvolvimentos, Capítulo «Tempos de Espera».

⁷³ Entende-se por *atendimento geral* o que assegura a informação de âmbito geral e procedimental bem como a realização de diversos atos procedimentais.

⁷⁴ *O período de atendimento pode ser igual ou inferior ao período de funcionamento dos serviços; deve, tendencialmente, ter a duração mínima de sete horas diárias e abranger os períodos da manhã e da tarde; a sua definição compete ao dirigente máximo dos serviços* (artigo 103.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho).

Das visitas realizadas verificou-se ainda que alguns serviços instalados em Lojas do Cidadão praticam horário de atendimento reduzido relativamente ao horário de funcionamento da loja⁷⁵. É o caso do serviço empresas do IRN e dos serviços da AT e do ISS na Loja do Cidadão do Saldanha, conforme constatado no horário afixado no local.

A gestão centralizada é ainda regra no que respeita às matérias suscetíveis de ser tratadas em cada canal de atendimento – enquanto que no ISS, na AT e no IGFSS foi definido que todas as matérias podem ser tratadas por todos os canais de atendimento, no IRN há variação das matérias tratadas nos diferentes canais em função da valência do serviço em causa.

Na ACT, é também centralmente definido o número mínimo de postos de atendimento que devem ser assegurados por cada serviço local⁷⁶. Obedecendo o atendimento ao público a uma gestão centralizada, pois os diversos centros desconcentrados estão vinculados a um conjunto de diretrizes, designadamente sobre a prestação de serviço informativo, não deixa de ser reconhecida aos serviços locais alguma autonomia. Assim, os serviços locais da ACT não estão impedidos de proporcionar *número superior de postos de atendimento*, adequando-os aos recursos humanos disponíveis e/ou às necessidades de atendimento com que se deparam.

Como tivemos oportunidade de assinalar⁷⁷, a circunstância de, em várias entidades, os serviços locais gozarem de autonomia de gestão no atendimento contribui, muitas vezes, para que a informação sobre o atendimento ao cidadão nem sempre corresponda exatamente à prática seguida nos locais de atendimento, nomeadamente a que é veiculada no sítio eletrónico institucional, gerido centralmente.

4. Definição de slots – Os períodos para o atendimento do cidadão (*slots*) são parametrizados, de acordo com a experiência adquirida, com vista a obter uma boa gestão do atendimento.

A definição da duração dos *slots* também é em geral feita centralmente; assim sucede no IRN, ISS, IGFSS e ACT, muitas vezes ocorrendo a predefinição através do SIGÄ. Na AT, os *slots* – também definidos centralmente – estão fixados de acordo com a matéria a tratar e não recebemos nota da sua desadequação.

⁷⁵ A questão deve ser avaliada não só face à norma do art.º 9.º -A, alínea f) do DL 74/2014, mas também considerando a orientação do Secretário de Estado de final de novembro de 2022 "(...) o Senhor Secretário de Estado da Digitalização e da Modernização Administrativa solicitou aos Senhores Ministros e Ministras que determinassem aos serviços e organismos sob a sua direção, tutela e/ou superintendência que, a partir de dia 2 de dezembro: (...)

▪ (...) que, sempre que instalados numa Loja do Cidadão, não praticassem horários de atendimento reduzidos e cumprissem integralmente o horário de funcionamento da Loja em que se encontram inseridos".

⁷⁶ Assim como o número de trabalhadores afetos ao serviço informativo telefónico.

⁷⁷ Cf. Capítulo 2 – «Informação sobre atendimento ao cidadão».

Dos elementos recolhidos, e apesar de estes períodos não serem coincidentes nas várias entidades, não se detetou nenhum caso em que o *slot* vá para além dos 30 minutos, nem casos em que o atendimento seja interrompido em virtude do esgotamento do *slot* previamente definido. Sendo a duração de cada um dos atendimentos hoje passível de monitorização e controlo, designadamente através do SIGÄ, é possível constatar, para uma das Lojas do Cidadão visitadas, *tempos máximos de atendimento* (ano 2023) muitíssimo superiores aos *slots* definidos⁷⁸.

Na AT, os *slots* podem ir de 15 minutos (assuntos relacionados com o NIF) a 25/30 minutos (por exemplo, participação de óbito); no ISS, os *slots* oscilam entre 5 a 20 minutos, dependendo do assunto; no caso do IGFSS e da ACT, os *slots* têm a duração de 20 minutos; por seu turno, no IRN, os *slots* variam consoante o assunto, sendo, por exemplo, de 10 minutos para os pedidos de cartão de cidadão e de 5 minutos para o seu levantamento.

Observou-se um atendimento para renovação de documento de identificação em que uma cidadã idosa estava com significativa dificuldade para registar a sua assinatura no tempo predefinido no aparelho de recolha de biometria, o que exigiu o prolongamento do atendimento e confirma a afirmação *supra* de que este não é interrompido caso se esgote o tempo definido no *slot*.



Espaço Registos de Nelas: aparelho de recolha de biometria.



Loja do Cidadão do Saldanha – Lisboa: informação, em português e em inglês, sobre número limite de senhas disponíveis na AT, por dia; número de contacto telefónico e site para agendamento.

Para os atos que não tenham *slots* predefinidos, como é o caso da prestação de informação ou de pedidos de índole mais genérica, o número de senhas disponibilizadas resulta do cálculo do tempo médio para aquele atendimento, com base na experiência. Aquando das visitas, vários serviços deram conta da insuficiência da duração predefinida de alguns *slots* (por exemplo, no ISS, quanto aos *slots* para pensões, parentalidade e proteção jurídica).

⁷⁸ Estes *tempos máximos de atendimento* têm, no entanto, que ser vistos com cuidado, pois que, conforme foi explicado, alguns correspondem a erros dos trabalhadores, designadamente por não “fecharem” informaticamente os atendimentos; isto leva a que surjam estatisticamente tempos de atendimento superiores a 7 e mesmo a 9 horas, sem correspondência com a realidade.

Quanto ao número de atendimentos diários em cada uma das entidades, não existe uma predefinição rígida. Depende de diversas circunstâncias, como a *rácio* solicitações/recursos humanos disponíveis, a complexidade das matérias a tratar e as marcações efetuadas.

5. Na organização e gestão das agendas – Arco temporal máximo fixado para o atendimento (ou seja, o período que medeia entre o ato de marcação e a data do atendimento); e número de pessoas efetivamente admitidas no atendimento diário (com agendamento e sem agendamento) –, a regra é também a da definição central, ainda que a solicitação dos serviços locais. Por vezes, é reconhecida alguma autonomia gestonária.

No IRN, permitindo a agenda do SIGÄ automaticamente agendamentos para 90 dias, nem por isso deixam de ser levadas em consideração as realidades locais. O Conselho Diretivo pode acomodar a experiência de cada serviço, aprovando os pedidos que lhes sejam apresentados pelos respetivos dirigentes. A título de exemplo, refira-se o caso relatado da Conservatória dos Registos Centrais, em que a opção de abrir a agenda a 30 dias foi possível nesses exatos termos. A afetação dos *slots* de atendimento ao longo do dia na agenda é conformada localmente.

No IGFSS, o arco temporal máximo para o agendamento foi fixado centralmente em 90 dias e, em regra, o número diminuto de pessoas que recorrem ao atendimento presencial permite a satisfação integral da procura diária. Porém, em caso de procura massiva, a agenda diária (que define o número de pessoas atendidas) pode ser modificada pelos serviços locais os quais, como atrás se disse, podem decidir abrir novos postos de atendimento para acomodar o atendimento sem marcação.

No ISS e na ACT, o arco temporal máximo para o agendamento do atendimento encontra-se pré-definido para 90 dias. No ISS, os coordenadores de cada serviço local têm, dentro de certos limites, capacidade para gerir a agenda diária, definindo o número de postos de atendimento disponíveis para marcação, em função dos recursos humanos disponíveis para o atendimento. Se, por exemplo, há trabalhadores de férias ou doentes, os coordenadores diminuem o número de postos que ficam disponíveis no SIGÄ para a marcação por parte dos cidadãos.

Deixamos ainda uma nota sobre a AT, que utiliza uma plataforma de agendamento própria. O arco temporal para marcação é também definido pelos serviços centrais e está fixado, tendencialmente, em 60 dias, mas os serviços locais podem adaptá-lo. Das entrevistas e das visitas resultou que, consoante as opções dos serviços locais, o arco temporal pode situar-se entre 30 e 90 dias.

Já no que se refere à agenda diária na AT, que resulta da procura efetiva pelos cidadãos (com e sem marcação), os serviços locais têm autonomia para distribuir os funcionários de acordo com as necessidades de atendimento, e os recursos disponíveis. Assim, é possível aos serviços locais alterar, ao longo do dia, o número de funcionários afetos ao atendimento.

Em suma, nos casos das agendas SIGÄ e da plataforma própria da AT, há alguma autonomia gestonária dos serviços locais, ainda que, em alguns aspetos, estejam dependentes do consentimento dos serviços centrais.

6. Capacidade de resposta – Em várias entidades e locais de atendimento, esgotam-se rapidamente os slots destinados ao atendimento com marcação; por outro lado, a elevada procura do atendimento sem marcação nem sempre permite satisfazer todos os que o procuram, esgotando-se, em alguns casos pouco tempo depois da abertura dos serviços, as vagas disponíveis para atendimento⁷⁹.

O que fica dito pode ser ilustrado com o que ocorre nos serviços da sede do ISS, em Lisboa, onde o atendimento geral é feito exclusivamente por marcação prévia: caso não disponham de marcação⁸⁰, os cidadãos são informados de que terão de efetuá-la para ali serem atendidos e de que, em alternativa, poderão deslocar-se às Lojas do Cidadão, onde é admitido o atendimento sem marcação. Todavia, estas têm uma elevadíssima afluência e as longas filas que se formam muito antes do horário de abertura atestam que a oferta de atendimento sem marcação é muito insuficiente para a procura. Por exemplo, em 10/10/2023, data da visita à Loja do Cidadão do Saldanha, que abre às 9h, as senhas disponíveis no balcão do ISS para atendimento sem marcação (38) esgotaram pelas 9h15.



ISS – Lisboa – Sede: aviso exterior de que o atendimento geral é exclusivamente feito através de marcação prévia.

⁷⁹ A impossibilidade/dificuldade de atendimento sem agendamento constitui fundamento significativo no número de reclamações recebidas por algumas das entidades estudadas. Para o ano de 2022: AT – 5,7% de reclamações com este fundamento; IRN: 3,9% do total de reclamações; ISS: 5% do total de queixas em livro físico.

⁸⁰ Constatou-se, aquando da visita ao ISS Lisboa-Sede (25/09/2023), que muitos dos cidadãos que aguardavam atendimento ainda antes da hora de abertura desconheciam que o atendimento naquele local é feito exclusivamente por marcação. Ao longo do dia foi possível acompanhar vários utentes que se dirigiam a este serviço sem agendamento prévio e que foram encaminhados para o balcão de triagem, onde era confirmada a obrigatoriedade de agendarem o seu atendimento. Nos casos em que tal se verificava possível, os utentes eram encaminhados para o *Posto de Serviços Rápidos*, ou convidados a entregar os documentos através do sistema de envelopes numerados (v. *infra*).

Assinale-se que, em muitos serviços de Lisboa com grande procura, a alternativa para a obtenção de atendimento presencial sem marcação é a deslocação a um serviço local – de concelhos limítrofes ou mesmo mais distantes – com menor pressão. A necessidade de um tal recurso evidencia uma disfunção no planeamento do acesso aos serviços, precisamente nas zonas mais carecidas, para além dos custos financeiros, logísticos e mesmo de tempo em que incorrem os cidadãos para utilizar este expediente.

Mas a assimetria regional também se sente relativamente ao atendimento com marcação: em Lisboa, à data das visitas, só era possível fazer marcação para os serviços da sede do ISS com a dilação de dois meses, enquanto que, no serviço de Braga-sede, era possível fazê-lo com 48h de antecedência.

Estas condicionantes afetam em especial as pessoas mais vulneráveis, que poderão ter de deslocar-se sucessivas vezes aos serviços até conseguirem um atendimento sem marcação ou esperar, por vezes longamente, até à data agendada, constituindo, por isso, um fator de agravamento das desigualdades. Mas independentemente desse aspeto, para a Provedoria de Justiça é claro que importa reforçar, nos grandes centros urbanos, a nível do próprio concelho, a capacidade de resposta em matéria de atendimento presencial (com e sem marcação). Isto sem perder de vista a coesão territorial e, nesse âmbito, a importância de uma estratégia integrada que permita atrair e fixar famílias no interior do país.

A assimetria regional na procura dos serviços públicos também se reflete nas exceções admitidas nos serviços onde se exige marcação prévia (por exemplo, requerer uma pensão no Centro Nacional de Pensões). Veja-se o caso do serviço de atendimento de Lisboa-sede do ISS onde a procura é muito significativa e, por isso, a flexibilidade para tais exceções é muito reduzida ou praticamente nula; já no serviço de Braga-sede verificou-se uma maior flexibilidade para o atendimento sem marcação, tendo em consideração, se pertinente, a urgência da situação, a distância percorrida até ao serviço e a limitação de rede de transportes públicos.

No IRN, num universo global de 432 serviços, existe atendimento em exclusivo por agendamento em 13 desses serviços.

Sendo o atendimento ao cidadão nos serviços públicos condicionado pelos desequilíbrios na distribuição da população pelo território nacional, a Provedoria de Justiça considera que o mais adequado seria começar, desde logo, por *verificar se a exigência de marcação prévia em determinadas entidades/serviços encontra efetiva justificação por razões de interesse público*. De facto, a exigência de marcação prévia no atendimento ao cidadão tem de ter uma justificação, pois de outra maneira seria arbitrária. Mesmo nos casos em que se deva concluir que tal justificação existe, seria muito vantajoso – tanto do ponto de vista do cidadão como da perspectiva dos próprios serviços – assegurar um maior equilíbrio entre o atendimento com e sem marcação, abrindo espaço e oportunidades de realização do atendimento espontâneo.

Os serviços de atendimento informativo de carácter técnico da ACT, nos quais o atendimento apenas é feito mediante marcação prévia, sofrem, na prática, a pressão de cidadãos que aí se deslocam sem agendamento, tendo de tomar uma decisão quanto à possibilidade de assegurarem, naquelas situações, atendimento espontâneo. Todavia, nas visitas realizadas aos serviços desconcentrados de Lisboa, Porto e Beja, verificou-se que alguns consideram o atendimento sem marcação absolutamente excepcional, ao passo que outros o realizam, tendo em atenção quer a situação dos cidadãos (por exemplo, quando estão em causa trabalhadores em situação de especial vulnerabilidade, pedidos urgentes, assinalável distância percorrida até ao serviço local⁸¹, indisponibilidade de deslocação noutra dia ou dificuldade de utilização dos transportes públicos) quer a situação dos próprios serviços (como seja a disponibilidade de agenda, por não haver agendamentos ou por falta de comparência a marcações).



ACT – Porto: aviso sobre o atendimento no serviço informativo ser exclusivamente feito através de marcação prévia.

Este último exemplo é bem demonstrativo de como o esforço que deve ser empreendido para assegurar um maior equilíbrio entre o atendimento com e sem marcação transcende aspetos relacionados com a assimetria regional na procura dos serviços públicos. A Provedoria de Justiça detetou práticas administrativas que, uma vez associadas à exigência de marcação prévia, configuram violação de lei. Tal sucede, por exemplo, no ISS, entidade responsável pela atribuição de prestações sociais.

Na medida em que para a simples entrega de documentos com prova da sua receção é necessário agendar atendimento – com dilação de dois meses em alguns serviços, como já foi referido –, foi criado um “sistema de envelopes” (também chamado de “atendimento diferido”), através do qual cada interessado, sem qualquer supervisão dos serviços, enumera os documentos que coloca num envelope, que, por sua vez, deposita numa caixa existente nos serviços. Neste caso, o recibo comprovativo da entrega, com obrigatória menção da data, é substituído por um destacável, preenchido pelo próprio cidadão interessado, no qual faz constar a descrição dos documentos que ele contém.

⁸¹ Por exemplo, a Unidade Local do Litoral e Baixo Alentejo abrange uma extensa área: Alcácer do Sal; Aljustrel; Almodôvar; Alvito; Barrancos; Beja; Castro Verde; Cuba; Ferreira do Alentejo; Grândola; Mértola; Moura; Odemira; Ourique; Santiago do Cacém; Serpa; Sines; Vidigueira.



ISS – Lisboa – Sede: caixas existentes para o depósito, pelos utentes, de envelopes numerados.

Note-se que a data dos pedidos condiciona, muitas vezes, o início do pagamento de prestações sociais e até mesmo o próprio direito a delas beneficiar (tal acontece em todos os casos em que o pedido está sujeito a prazo preclusivo).

Ora, não só não é divulgada, por nenhum meio, a informação de que o referido destacável não constitui recibo de entrega, como também não há qualquer verificação da documentação entregue, designadamente para evitar a omissão do uso do formulário adequado ou o seu preenchimento de modo incompleto ou com erros.

Essa prática resulta na impossibilidade de cumprimento do disposto no artigo 19.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, que determina que «sempre que solicitado, é emitido recibo comprovativo da receção de documentos ou de cópia simples, em suporte digital ou de papel, dos mesmos, no qual se inscreve a data e hora de entrega, se esta for relevante para o efeito [...]»⁸². E pode também comprometer o cumprimento do dever de «[...] os serviços diligenciar[em] no sentido de oficiosamente serem supridas as deficiências dos requerimentos ou pedidos, de modo a evitar aos interessados prejuízos por simples irregularidades ou mera imperfeição dos pedidos» (artigo 19.º, n.º 3, desse diploma), já para não falar do dever de os serviços convidarem o interessado a suprir as deficiências do requerimento inicial (cf. artigo 19.º, n.º 2)⁸³.

Aliás, a Provedoria de Justiça tem tratado de queixas apresentadas por cidadãos que, no âmbito do denominado “sistema de envelopes”, viram os seus pedidos ser ignorados, por não terem sido apresentados através do formulário aprovado, ou indeferidos, sem que tivessem sido previamente convidados a colmatar as suas deficiências⁸⁴. Recorde-se que se trata de pedidos destinados à atribuição de prestações sociais.

O atendimento diferido no ISS, a que muitas vezes as pessoas recorrem por ausência de alternativa viável em tempo útil, demonstra a indispensabilidade de um maior equilíbrio entre o atendimento com e sem marcação.

⁸² V. ainda o artigo 106.º do CPA.

⁸³ V. ainda o artigo 108.º do CPA.

⁸⁴ Num dos casos, após intervenção do Provedor de Justiça, foi reconhecido o direito a antecipação em cerca de sete meses do pagamento de pensão de velhice.

Uma possibilidade de realizar esse equilíbrio consiste na criação de um balcão destinado apenas à entrega de documentos com a respetiva emissão de recibo, com vista a obviar à situação descrita e a mitigar a pressão sentida nos restantes balcões, doravante apenas destinados a outro tipo de serviços, mais complexos e mais demorados⁸⁵. Tal medida – ou qualquer outra solução de efeito equivalente – é premente nos serviços com maior afluência.

É certo que uma maior abertura das entidades e dos serviços para oportunidades de realização do atendimento espontâneo – e isto sempre no pressuposto de que existe fundamento, por razões de interesse público, para a exigência de marcação prévia – poderá significar filas maiores e tempos de espera ainda mais longos, mas tal não é uma inevitabilidade. Ainda que fosse, o juízo sobre se tal sacrifício é ou não justificado deverá ser deixado ao próprio cidadão.

Acresce que, em observância do *princípio da igualdade de oportunidades no acesso ao serviço público*, em cada entidade/serviço deverá ser concedida especial atenção a cidadãos que se encontrem em situação de vulnerabilidade, permitindo-se o atendimento sem marcação em locais/serviços onde se exige, por regra, marcação prévia. A promoção, em cada serviço, de um melhor equilíbrio entre o atendimento com e sem marcação implica acautelar, igualmente, a necessidade de dar resposta a situações que careçam, pelas suas particularidades, de ser urgentemente atendidas.

7. Como já se assinalou, a **exigência de marcação prévia** no atendimento ao cidadão deve ser fundamentada em razões de interesse público. Importa acrescentar que deve tratar-se de uma razão de interesse público atendível e cuja prossecução seja efetivamente incompatível com a realização do atendimento espontâneo. No diálogo que a Provedoria de Justiça manteve com as entidades e também no decurso das visitas realizadas, a necessidade de conhecimentos especializados foi, várias vezes, apresentada como justificação para aquela exigência. Porém, tal relação não se afigura inquestionável, pelo menos tendo em conta a dimensão que o atendimento com marcação alcançou.

Não se questiona que, em determinadas situações, os assuntos a tratar requeiram conhecimentos especializados. Tal sucede, designadamente, em determinadas valências de registo (IRN), nas quais o atendimento deve ser assegurado por funcionários especialmente preparados⁸⁶; é também o que se verifica no serviço informativo na ACT (apenas com exceções acima referidas, verificadas em alguns serviços desconcentrados) realizado por técnicos superiores e inspetores.

⁸⁵ A criação de balcões específicos para atendimento, atendendo ao contexto do serviço, encontra um exemplo na Loja do Cidadão do Saldanha, na qual foi criado um balcão específico para agilizar o atendimento. Este balcão permite gerir mais eficazmente a afluência aos serviços, pois, para além de efetuar uma triagem quanto ao atendimento no IMT, cuja solicitação aumentou devido, nomeadamente, aos títulos necessários para a condução de TVDE, presta esclarecimentos gerais e efetua agendamentos.

⁸⁶ É o caso do balcão *Company IN - Empresa na Hora* (existente em Lisboa e Matosinhos), de atendimento em inglês para os cidadãos estrangeiros que pretendam constituir uma empresa, sendo necessária marcação prévia.

Também é evidente haver interesse público atendível (a concretização do atendimento pressupõe uma gestão dos recursos humanos existentes, os quais são escassos, que, por sua vez, é facilitada pelo conhecimento prévio da procura para determinado dia e hora).

Mas já é muito duvidoso que essa gestão e especialização sejam absolutamente incompatíveis com o atendimento espontâneo. Uma maior abertura, pelos menos naquelas situações em que houvesse condições para o atendimento por estar presente e disponível funcionário devidamente habilitado e preparado, conferiria maior equilíbrio ao sistema.

8. Essa mesma busca de equilíbrio deve servir de critério de atuação nas situações em que haja períodos não ocupados nos serviços pela **falta comparência aos atendimentos marcados**, na medida em que os *slots* reservados ficam por preencher.

São variadas as soluções encontradas pelos serviços para aproveitar o tempo assim libertado, que podem passar por o afetar ao atendimento espontâneo ou por o destinar à realização de outro tipo de tarefas pelos funcionários, designadamente de serviços prestados *online*.

Em todos os serviços da AT e do IRN que visitámos, os *slots* libertados por falta de comparência são aproveitados para atendimento espontâneo. Na AT, esta prática não decorreu, porém, de nenhuma orientação centralmente definida, mas foi autonomamente decidida por cada serviço local, norteadas por critérios de razoabilidade e sensatez.

O IRN reduziu a duração, em determinadas valências, dos *slots* pré-definidos, como forma de acomodar tempo disponível para ocupar essas faltas com atendimentos sem marcação. Foi o que sucedeu, nomeadamente, com os *slots* definidos para os pedidos de cartão de cidadão (de 15 para 10 minutos), bem como para o seu levantamento (de 10 para 5 minutos).

Quanto às demais entidades, não foi constatada a organização de sistema destinado a dar utilização específica ao tempo liberto por falta de comparência. Desconhece-se se alguma reflexão está a ser feita sobre o assunto.

9. Importa finalmente referir que a **marcação do atendimento presencial** pode ser feita através do SIGÄ, sendo possível, em alguns serviços, obter uma senha no próprio dia por via digital, a denominada senha *online* ou senha do dia⁸⁷; por correio eletrónico (é o caso do IGFSS, desde que o correio eletrónico esteja fiabilizado); por contacto telefónico (na AT e no ISS); na página da internet da entidade (AT, IGFSS, ACT); diretamente nos serviços locais (IGFSS, ACT, AT e ISS) e com o apoio dos espaços cidadão. Apesar de todos estes meios, foi possível constatar, aquando das visitas, uma significativa expressão do desconhecimento pelos cidadãos da necessidade de marcação no concreto serviço a que se dirigiam, o que pesa no sentido da dificuldade de acesso ao atendimento.

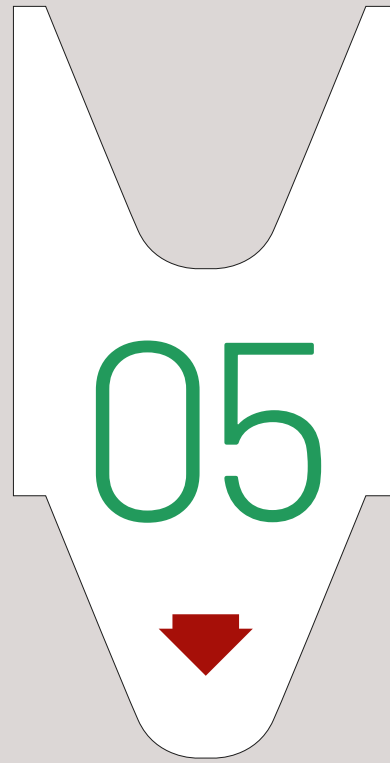


Espaço Registos de Nelas: marcação de atendimento via SIGÄ.

⁸⁷ No IRN, as *senhas do dia* estão disponíveis nos serviços que dispõem de máquina dispensadora de senhas SIGÄ e apenas para as matérias relacionadas com o cartão de cidadão, o passaporte eletrónico, o registo automóvel, o registo de nascimento e o registo de óbito. Quanto ao ISS, na área abrangida pelo Centro Distrital de Lisboa do ISS, por ora, só são disponibilizadas senhas do dia na Loja do Cidadão do Saldanha e no Centro Nacional de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM).

CONCLUSÕES

- No universo do atendimento presencial, o atendimento com marcação ganhou considerável expressão nos últimos anos, ultrapassando atualmente em quase todas as entidades estudadas o número de atendimentos sem marcação.
- Esta circunstância tem considerável impacto na relação dos cidadãos com a Administração, mas também na percepção coletiva da disponibilidade e modo de presença dos serviços no território.
- O atendimento presencial com marcação deve tendencialmente organizar-se como uma *faculdade* ao dispor dos cidadãos e deve decorrer de exigências de interesse público.
- O contexto territorial e populacional em que se inserem os serviços afeta significativamente o modo pelo qual decorre o atendimento ao público, encontrando-se assimetrias regionais significativas quer no que toca à flexibilidade para o atendimento sem marcação, quer quanto ao conhecimento efetivo das especificidades de atendimento dos vários postos.
- A Provedoria de Justiça considera ser desejável, para um melhor serviço ao cidadão, um mais adequado equilíbrio entre o atendimento com e sem marcação, face às dificuldades de resposta constatadas (filas antes da abertura dos serviços; esgotamento das vagas para atendimento sem marcação e para o atendimento com marcação; reclamações pela impossibilidade/dificuldade de obter atendimento sem marcação).
- Tal permitiria não só atenuar as detetadas assimetrias regionais, como dar melhor resposta a situações de urgência e de especial vulnerabilidade, e reduzir o risco de práticas desconformes à lei, ou que imponham ónus excessivos sobre os cidadãos.
- Detetou-se ainda a necessidade de uma maior e mais eficaz divulgação pública dos casos em que é necessária marcação para o atendimento, com a clara identificação dos serviços em que esta é exigida.
- Nas entidades selecionadas, a definição dos parâmetros do atendimento ao público (horários, definição da duração dos *slots*, definição do arco temporal para o agendamento, valências de atendimento) é em geral centralizada, com algum espaço para uma autonomia de gestão pelos serviços locais.
- Importa sensibilizar os cidadãos para o transtorno que a falta de comparência não comunicada a atendimento presencial agendado causa tanto aos serviços como aos cidadãos que aguardam uma vaga para atendimento.



TEMPOS DE ESPERA

05 TEMPOS DE ESPERA

O tempo de espera é um elemento que integra necessariamente a avaliação da qualidade dos serviços públicos – longas filas e demoras no atendimento não causam apenas desconforto, antes comprometem a acessibilidade, eficácia e fiabilidade dos serviços, e podem gerar atrasos em cadeia que afetam a vida do cidadão e a produtividade das organizações.

Dificuldades de acesso aos serviços – de que os tempos de espera prolongados são porventura a face mais visível – podem ter outras consequências muito graves: propiciar a existência de redes de facilitação, cujos alvos são, não raramente, os cidadãos mais vulneráveis, incluindo os estrangeiros⁸⁸, e gerar conflitos entre os que aguardam pelo atendimento. Estes problemas explicam, em grande medida, a prática adotada de recurso a agentes da Polícia de Segurança Pública e da Polícia Municipal nas lojas do cidadão mais procuradas.

O problema é conhecido⁸⁹ e tem vindo a ser objeto de algumas medidas, de que é exemplo a gestão integrada dos atendimentos através do Portal SIGÄ. Este Portal permite que os cidadãos conheçam o número de pessoas em espera e dá-lhes a estimativa de tempo para o atendimento. Também possibilita que as entidades façam a gestão integrada do atendimento, alocando pessoal, fixando horários e distribuindo recursos. Também o IRN passou a disponibilizar a possibilidade de consulta do tempo médio de espera nos serviços de registo através do Portal da Justiça⁹⁰.



Portal SIGÄ: valências do SIGÄ.

⁸⁸ Situação que reveste especial preocupação em termos de segurança é a alegada existência de redes de facilitação, à entrada das Lojas do Cidadão, cujos alvos são normalmente estrangeiros que procuram serviços de obtenção de NIF/NISS. Esta situação foi, aliás, objeto de notícias na comunicação social, que relatou a existência de filas noturnas, com pagamento de senhas e venda posterior a terceiros.

⁸⁹ Para o ano de 2022, o ISS, por exemplo, indicou que das 4 049 reclamações no Livro de Reclamações físico, cerca de 8% estão imputadas à área do atendimento, nomeadamente aos motivos “Tempo de espera” (3%) e “Filas de espera (senhas esgotadas)” (5%); das 1 834 reclamações no Livro Amarelo Eletrónico, cerca de 3% estão imputadas ao motivo “Tempo de espera”.

⁹⁰ https://justica.gov.pt/Registos/Tempo-medio-de-espera-nos-servicos-de-Registo?pk_vid=ae521ac3c0ade45417049680153d1eca. Veja-se ainda <https://irn.justica.gov.pt/Noticias-do-IRN/Atendimento-no-dia-consulte-o-tempo-de-espera-nos-Servicos-de-Registo>

No âmbito do presente estudo, foram pedidos às entidades públicas selecionadas dados relativos ao período entre 2018 e 2022 (abrangendo assim, também, o período pré-pandémico), importando a este propósito deixar algumas notas prévias.

A primeira quanto ao *objeto de “tempo de espera”*: o tempo de espera aqui refletido é o *documentado*, ou seja, aquele que medeia o momento em que o cidadão acede a uma das modalidades de atendimento e o início deste. Por exemplo, o tempo que medeia entre ser retirada uma senha para atendimento sem marcação e o início do atendimento. Assim, não está quantificado o tempo que o cidadão aguarda numa fila antes de obter uma senha para atendimento ou o tempo que se despende em tentativas de telefonema não atendidas.

A segunda relativamente à questão da completude e fiabilidade⁹¹ dos *dados estatísticos*, incompletos ou inexistentes relativamente a alguns serviços ou algumas modalidades de atendimento. A este propósito, nos quadros em anexo pode verificar-se que, para diversos campos, o IGFSS não disponibilizou qualquer tipo de informação estatística; a ACT remeteu dados parcelares em matéria de atendimento com agendamento (a partir de maio de 2019), uma vez que esta foi a data de entrada em funcionamento do SIGÄ naquela entidade. O IRN, por seu turno, facultou dados referentes a todas as tipologias de atendimento, mas com a indicação da ausência de registo dos tempos médios de espera para o atendimento presencial com agendamento no período 2018-2020, bem como para o atendimento digital no período 2018-2021. Em contrapartida, o ISS apresenta dados completos para todas as modalidades em análise.

A terceira nota refere-se à circunstância de os números disponibilizados se reportarem, em alguns casos, a *médias nacionais*, não traduzindo, assim, as grandes assimetrias que tantas vezes existem entre serviços nas diferentes localizações geográficas (como são os casos da AMA – Lojas e Espaços do Cidadão, e dos serviços do ISS em Lisboa, estes por comparação com outras regiões menos densamente povoadas).

Finalmente, quanto à variedade de canais de atendimento, *nem todos os serviços disponibilizaram a mesma informação estatística*. Os dados recebidos são, por vezes, limitados ou fragmentários. No caso do atendimento com agendamento, por exemplo, e como já antecipado, o IRN disponibiliza dados de 2021 e 2022, ao passo que o ISS já remeteu informação sobre todo o período de referência; porém, a AMA, a AT e o IGFSS não reportaram qualquer dado.

⁹¹ Por exemplo, no que se refere aos *tempos máximos de atendimento*, foi possível constatar que alguns dos indicados nos mapas anexos (Loja do Cidadão do Saldanha - 2023) se devem a lapsos, correspondentes a situações em que o trabalhador não encerrou informaticamente um determinado atendimento.

A análise dos tempos de espera implica uma diferenciação em função do tipo de atendimento em causa. Em caso de atendimento com agendamento, em regra e por definição não deverá haver espera no local, no dia designado. Pelo contrário, há sempre espera em, pelo menos, cinco situações tipo:

- i) no *atendimento presencial sem agendamento*, o período que medeia entre a chegada do cidadão ao serviço e o momento do efetivo atendimento;
- ii) na *marcação de atendimento com agendamento*, a data em que o serviço pretendido tem disponibilidade de agenda para receber o cidadão;
- iii) no *atendimento telefónico*, o período de espera em linha;
- iv) no *atendimento digital*, designadamente por e-mail e plataformas eletrónicas, a demora na resposta às solicitações;
- v) na *marcação de atendimento por videoconferência*, a data em que o serviço pretendido tem disponibilidade de agenda para atender o cidadão.

Atendimento presencial sem agendamento – tempo de espera no local

Entre as vantagens para os cidadãos, neste tipo de atendimento destaca-se a flexibilidade, particularmente útil em situações de urgência ou para pessoas com horários imprevisíveis. Porém, quando o cidadão se desloca a um serviço público sem ter efetuado agendamento prévio sabe que conta, em geral, com algum tempo de espera.



ISS – Braga – Sede: fila de espera no momento da abertura do serviço, no qual o atendimento geral é feito exclusivamente por marcação.



Departamento de Identificação Civil – Campus de Justiça (Lisboa): pessoas em espera antes da abertura ao público.

Os dados disponíveis revelam o tempo médio de espera no local após a retirada da senha. Deve, no entanto, ser tida em conta a questão da disponibilidade de vagas: em alguns locais, as senhas para atendimento sem marcação para o dia esgotam pouco tempo depois da abertura dos serviços, o que leva à existência de longas filas formadas antes do horário de abertura⁹² e à indisponibilidade de senhas para atendimento durante praticamente todo o horário de atendimento. Por exemplo, em 10/10/2023, data da visita à Loja do

⁹² Foram entrevistados, na visita à Loja do Cidadão do Saldanha, um utente que tinha chegado às 5h00 e um outro que esperava desde as 6h30.

Cidadão do Saldanha, as senhas disponíveis no balcão do ISS para atendimento sem marcação (38) esgotaram pelas 9h15. A avaliação do tempo médio de espera no local não pode, pois, ser feita sem a consideração desta incapacidade do atendimento sem marcação. A antecipação, pelo cidadão, da possibilidade de esgotamento de senhas à chegada, ou até da indisponibilidade de senhas durante praticamente todo o horário de atendimento, desincentiva o recurso ao atendimento sem marcação, face à imprevisibilidade gerada quanto à sua concretização, mesmo com sujeição a tempo de espera.

Aquando das visitas efetuadas às Lojas do Cidadão, a título de exemplo, foi possível constatar existir sempre fila de espera *antes da abertura*: uma fila de espera pequena (15 pessoas) em Faro (29/09/2023), média (cerca de 50 pessoas) no Porto (04/10/2023) e muito longa (mais de 100 pessoas) no Saldanha (Lisboa, em 10/10/2023).



Loja do Cidadão do Saldanha – Lisboa: fila de espera antes da abertura.

O IGFSS e a ACT não dispõem de dados sobre o tempo de espera no atendimento sem marcação. Contudo, o atendimento sem agendamento nestas entidades tem expressão residual (na ACT, existe apenas para o *atendimento não informativo*), não se tendo verificado constrangimentos nas observações realizadas.

Quanto às Lojas e Espaços Cidadão (17 minutos, em média), ao ISS (10 minutos, em média) e ao IRN (cerca de meia hora, em média), a informação disponibilizada aponta para uma estabilização do tempo médio de espera para atendimento, no período de referência. Porém, no que se refere à AT, regista-se uma degradação do tempo de espera, que subiu progressivamente de cerca de 20 minutos, em 2018, para meia hora, em 2022. Como já se referiu, estão aqui em causa dados *de âmbito nacional*, não contemplando a desagregação por serviço ou local de atendimento e resultando numa média de um universo que abrange grandes centros de atendimento (com fluxos de pessoas muito elevados) e serviços de menor dimensão, ao nível local.

Os dados relativos a duas das Lojas do Cidadão visitadas revelam a necessidade de ter em conta a distorção introduzida pela consideração das médias nacionais: durante o ano de 2023, na Loja do Porto, o tempo médio de espera do ISS foi de 29 minutos e 57 segundos e o da AT de 3 horas e 26 segundos; na Loja do Saldanha, o tempo médio de espera do ISS foi de 1 hora, 17 minutos e 36 segundos e o da AT de 50 minutos e 37 segundos.

Por outro lado, as **disfunções** do sistema são reveladas, não pelo tempo *médio* de espera, mas pelos *tempos máximos* que é possível um cidadão esperar para ser atendido. É com este enquadramento que importa considerar que em 2023, na Loja do Cidadão do Saldanha, se apresentou como **tempo máximo de espera** para o IRN (Passaporte) 6h17; IRN (Casa Pronta) 4h27; IRN (Cartão de Cidadão) 5h50; para o ISS (marcação de agendamento): 5h40; ISS (atendimento geral): 7h53⁹³.

Atendimento presencial com agendamento – tempo de espera entre a marcação e o momento do atendimento

Com o agendamento de horário de atendimento, os cidadãos podem planear as suas atividades com antecedência, evitando longas esperas. Esta modalidade permite aos serviços uma melhor gestão do tempo e dos recursos.

As desvantagens desta modalidade incluem a rigidez do horário agendado, o que pode ser um obstáculo para situações urgentes. Como já referido, cancelamentos, faltas de comparência ou atrasos por parte dos cidadãos podem afetar a eficiência operacional, resultando em lacunas na agenda.

Os dados recolhidos têm, nesta parte, que ser complementados com a informação relativa à *abertura de agenda*.

Na verdade, nomeadamente no sistema SIGÄ, não é possível efetuar marcações para uma *qualquer* data futura, mas apenas para o horizonte temporal aberto para agendamento (no máximo a 90 dias⁹⁴) – ou seja, o atendimento com agendamento pode, simplesmente, não estar disponível. O prazo entre a marcação e a data de realização do atendimento situa-se, pois, necessariamente, dentro deste intervalo, não havendo informação quanto a tentativas de agendamento não conseguidas nem quanto ao tempo que decorre entre a abertura de novas datas e o seu esgotamento. Por esta razão, tão pouco é possível estimar o número de pessoas que recorre a outro tipo de atendimento por não conseguir atendimento com marcação.

O ISS implementou o sistema de atendimento com marcação já há vários anos e tem vindo a alargá-lo gradualmente. É o único dos serviços estudados que dispõe de dados para todo o período de referência. Em 2018 – sublinhando-se que estão em causa dados resultantes de uma *média nacional* –, o cidadão esperava em média cerca de 9 dias até ser atendido, melhorando essa espera em 2019, para cerca de 4 dias. Com o surgimento da pandemia, o tempo de espera agravou-se para cerca de 6 dias, mas tem vindo a ser recuperado desde então. Estes dados nacionais não exprimem, como já referido, as assimetrias regionais existentes. Assim, nas visitas realizadas foram acompanhadas marcações para atendimento, feitas presencialmente nos serviços: em Braga-sede, o atendimento ficou agendado para dois dias depois; em Lisboa-sede para dois meses depois.

⁹³ v. Anexo.

⁹⁴ No SIGÄ, todos os dias é acrescentado um novo dia para agendamento, de forma a estar sempre a agenda no limite temporalmente definido (que é indicado por cada entidade, sendo normalmente a 30, 60 ou 90 dias). O ISS, o IRN e a ACT utilizam um arco temporal máximo para o agendamento de atendimento de 90 dias; a AT usa plataforma de atendimento própria, sendo em regra a agenda a 60 dias, mas com capacidade de adaptação pelos serviços locais, podendo situar-se entre 30 e 90 dias.

No que respeita à ACT, outro serviço com dados por período mais alargado (maio de 2019-2022), verifica-se uma estabilidade média em torno dos 2 dias de espera (igualmente, assinalando-se que estão em causa dados resultantes de uma média nacional).

Quanto ao IRN, apresentados de 2021 e 2022, ocorrendo um agravamento do tempo de espera de cerca de 6 dias para 8 dias. No entanto, há que ter em consideração que estes dados foram apurados com referência ao universo dos 253 serviços em que existe por ora máquina dispensadora de senhas SIGÄ, num universo global de 432.

Os restantes serviços (Lojas e Espaços Cidadão, AT e IGFSS) não dispõem de dados nesta matéria.

Apesar de estar em causa atendimento com agendamento prévio, a urgência dos assuntos pode justificar a adoção de medidas específicas. Na AT, por exemplo, se o cidadão não logra obter marcação para a data pretendida/necessária para tratar de assunto urgente, pode contactar o Centro de Atendimento Telefónico da AT, o qual, analisada a situação, pode agilizar a abertura de um novo *slot*, para acolher esta marcação.

Por outro lado, no que se refere à falta de comparência sem justificação dos cidadãos com atendimento agendado, é pertinente assinalar que, só em 2022, ficaram por realizar 11 648 atendimentos agendados na ACT (12,35% do total de agendamentos), 24 115 no IRN (4,95% do total de agendamentos) e 262 344 no ISS (17,07% do total de agendamentos). Sendo possível, em muitos casos, efetuar a desmarcação do atendimento agendado, quando tal não ocorre, a consequência imediata é a dilatação no tempo do atendimento de outros interessados, impossibilitados de realizar marcação.

Sublinha-se a boa prática no IRN e na AT de, perante a falta de comparência, prestar atendimento espontâneo ou praticar outro tipo de atos necessários.

Existindo diversas possibilidades teóricas de resposta a este problema – como equacionar o recurso eventual a marcações sobrepostas (*overbooking*, não permitido no SIGÄ) ou aproveitar o tempo inativo para atendimentos telefónicos ou colocados por via digital –, entende-se que é fundamental prever soluções para evitar períodos sem atendimentos, decorrentes de faltas a agendamentos.

Em qualquer caso, é de realçar positivamente que no âmbito do SIGÄ está em ultimate o reforço do sistema de alertas, por SMS e/ou correio eletrónico⁹⁵, recordando ao cidadão o agendamento em data próxima do mesmo e solicitando a confirmação de presença, de forma a permitir a libertação de vaga e o seu preenchimento atempado.

⁹⁵ Em vez de avisar apenas a 24 horas do agendamento, como agora sucede, a nova funcionalidade vai permitir que o cidadão seja recordado do agendamento com 3 dias de antecedência, para que o *slot* libertado em caso de cancelamento possa ser utilizado para outro agendamento.

Atendimento telefónico - tempo de espera até ao atendimento

O atendimento telefónico continua a apresentar vantagens, sendo uma das principais a acessibilidade instantânea. No período pandémico, a sua importância assumiu contornos específicos, com o IRN, por exemplo, a apresentar para o ano de 2020 um pico muito expressivo de solicitações⁹⁶. Os cidadãos podem entrar em contacto com a Administração para obter informações, esclarecer dúvidas ou resolver problemas sem a necessidade de deslocação física. Por outro lado, permite uma comunicação direta e imediata, facilitando a compreensão mútua.

As principais desvantagens são os longos períodos de espera, especialmente em momentos de grande procura⁹⁷, bem como os casos em que o cidadão não chega a ser atendido ou sequer a conseguir ligação, por motivo de elevada procura (linhas saturadas) ou por indisponibilidade de atendente. A falta de interação visual pode igualmente dificultar a compreensão de questões mais complexas, e a qualidade do atendimento muitas vezes depende da eficiência e empatia do operador. A necessidade de fornecer informações detalhadas por telefone também pode levantar preocupações sobre a segurança e a privacidade dos dados.

Nesta modalidade de atendimento, foram solicitados dados relativos ao tempo que medeia entre o estabelecimento da ligação telefónica e o atendimento propriamente dito. Não foi possível obter informação quanto ao tempo despendido pelo cidadão em momento anterior, em *tentativas* de estabelecer a ligação telefónica⁹⁸. De todo o modo, 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. A *impossibilidade ou dificuldade de atendimento telefónico* constituiu, em 2022, motivo de queixa específico perante as entidades estudadas (designadamente, IRN, AT, ACT).

O IGFSS não dispõe de informação sobre o tempo de espera até ao atendimento telefónico.

No caso da ACT (no que respeita ao atendimento informativo telefónico), existe informação disponível para o tempo médio de espera para o período de fevereiro a junho de 2023: 14 minutos, após o estabelecimento da ligação.

A AT regista o tempo de espera desde 2022 (com um tempo médio de 1 minuto).

O ISS dispõe de informação detalhada, evidenciando os registos um aumento sucessivo do tempo de espera de cerca de 2 minutos em 2018 para mais de 6 minutos em 2022.

Já no caso do IRN, o tempo de espera na Linha Registos tem-se mantido estabilizado em cerca de 3 minutos desde 2020, tendo atingido um máximo de mais de 7 minutos em 2019.

⁹⁶ 2018: 561 024; 2020: 586 007; 2021: 502 046; 2022: 456 764.

⁹⁷ Existem serviços públicos que disponibilizam na sua página de internet informação sobre os períodos de maior afluência de chamadas, incentivando ao contacto em horários menos procurados. É o caso da Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR) (<http://www.ansr.pt/Pages/Contactos.aspx>)

⁹⁸ A ACT informou, para o período de fevereiro a junho de 2023, que das 190 608 chamadas telefónicas *apresentadas*, apenas foram *tratadas* 54 008.

Em geral, não é dada ao cidadão informação sobre a circunstância de a capacidade de atendimento telefónico diário poder estar esgotada. Isto significa que, nestes casos, os cidadãos podem manter-se em espera totalmente em vão, desconhecendo que não existe possibilidade de serem atendidos nessa chamada. Esta informação, bem como a relativa ao tempo de espera previsível para o atendimento telefónico, designadamente prestadas através de sistemas de atendimento automatizado, contribuiriam para melhorar a qualidade do atendimento telefónico aos cidadãos, cumprindo ainda um dever de transparência.

Atendimento digital – período entre o pedido e a data de resolução

O atendimento por canais digitais proporciona ao cidadão conveniência e acessibilidade, sendo ainda certo que as respostas automáticas a perguntas frequentes e a realização de operações sem necessidade de intervenção humana permitem ganhos significativos de tempo.

Trata-se, no entanto, de uma comunicação menos pessoal, o que pode ter impacto na qualidade da interação. Problemas técnicos, como falhas na conexão ou dificuldades de navegação, também podem surgir, prejudicando a experiência do cidadão. A **segurança dos dados online** é outra preocupação, exigindo a implementação de medidas robustas para proteger a privacidade das informações transmitidas.

De entre os serviços sob análise, não existe informação disponível sobre o tempo de espera neste tipo de atendimento no caso da ACT e do IGFSS.

No caso do IRN, quanto aos serviços disponibilizados *online* apenas existe informação disponível para o ano de 2022, mas reportada ao *tempo médio de tramitação*, e que se situa entre um dia e 18 meses:

- 1 dia (Registo Civil);
- 1 a 2 dias (Registo Automóvel);
- 19 dias (Registo Predial);
- 20 dias (Registo Comercial);
- 18 meses (pedidos de nacionalidade).

Na AT, os pedidos formulados através do e-Balcão são respondidos, atualmente, em média em 2 dias, o que representa uma melhoria muito significativa face aos quase 9 dias em 2018.

No ISS, o atendimento digital restringe-se ao efetuado através da *Segurança Social Direta*. Este canal conheceu uma pressão muito significativa no período pandémico mais agudo, com um tempo de espera a ultrapassar os 82 dias. O melhor registo ocorreu em 2018, com pouco mais de 2 dias de espera. Atualmente, após um esforço de recuperação de pendências, o tempo médio já se situa em menos de 9 dias.

Atendimento por videoconferência – período entre a marcação e a data do atendimento

O atendimento por videoconferência elimina a necessidade de deslocamentos, proporcionando economia de tempo e recursos para cidadãos e serviços.

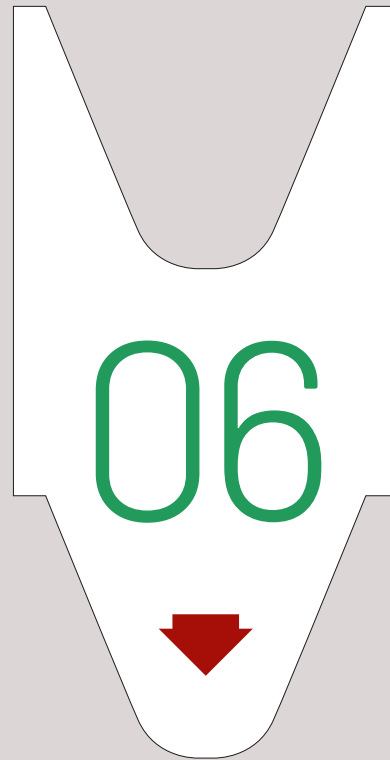
Apenas foram obtidos dados quanto a tempos de espera nesta forma de atendimento no ISS e no IRN. No IRN, em 2022 (ano do seu lançamento), o cidadão teve de aguardar em média 3 dias até obter atendimento. No caso do ISS, o registo de tempo aponta para um aumento do tempo de espera, de menos de 10 dias em 2021, para mais de 10 dias em 2022.

Sendo um meio que ganhou especial relevância durante o período pandémico, parece estar, agora, a perdê-la, com uso apenas pelo ISS e IRN (sendo certo que, neste último, a sua utilização está circunscrita a uma tipologia limitada de solicitações).

É, ainda, de realçar o problema dos atendimentos por videoconferência agendados mas não realizados, analisando dados do ISS: de um total de 60 766 atendimentos agendados para videoconferência para 2022, não foram realizados 5 438, ou seja, 9,82%. Isto significa que a dilação para marcação poderia ser inferior, caso estes agendamentos fossem desmarcados.

CONCLUSÕES

- Os dados estatísticos relativos ao atendimento ao cidadão, designadamente em matéria de tempos de espera, devem ser recolhidos e tratados de forma completa, fiável e, por razões de transparência, devem ser facilmente acessíveis ao público.
- Os tempos de espera devem ser enquadrados e analisados sem abstrair do tempo despendido em momento prévio ao ingresso do cidadão no sistema – quer seja no atendimento telefónico, quer nas filas de espera físicas, quer na espera por disponibilidade de agenda no atendimento com marcação – nem da consideração das desistências e do número de cidadãos que não obtêm atendimento, designadamente por esgotamento das vagas diárias.
- Para além dos tempos médios de espera, importa considerar os *tempos máximos de espera*, que relevam para a deteção de disfunções do sistema de atendimento ao público.
- Os tempos de espera refletem uma clara assimetria regional, impondo-se o reforço de meios nas zonas mais penalizadas.
- Deve ser transmitida aos cidadãos a indicação do tempo previsível de espera até ao atendimento, designadamente no atendimento telefónico.



PESSOAS COM ESPECIAL
VULNERABILIDADE E
ATENDIMENTO PRIORITÁRIO

PESSOAS COM ESPECIAL VULNERABILIDADE E ATENDIMENTO PRIORITÁRIO

1. A acessibilidade aos serviços públicos das pessoas com especial vulnerabilidade e a prioridade conferida a um conjunto particular de cidadãos merecem especial atenção. De acordo com dados do Eurostat, reportados a 2022, Portugal é 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%, situando-se a média da União em 27%⁹⁹, ou seja, 1 em cada 3 pessoas.

A criação de condições para a sua plena inclusão e autonomia corresponde não apenas a um imperativo de cidadania, mas a um dever a que o Estado português se encontra juridicamente vinculado, nos termos da Constituição (artigo 71.º, n.º 2) e por força de instrumentos internacionais de promoção e proteção dos direitos humanos, entre os quais se destaca a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2008). A Lei n.º 38/2004, de 18 de agosto, veio estabelecer as bases gerais do regime jurídico da prevenção, habilitação, reabilitação e participação da pessoa com deficiência, diploma que tem como objetivo a realização de uma política global, integrada e transversal de prevenção, habilitação, reabilitação e participação da pessoa com deficiência, através, nomeadamente, da promoção de uma sociedade para todos mediante a eliminação de barreiras e da adoção de medidas que visem a plena participação da pessoa com deficiência.

A atualidade do tema e a persistência de carências é revelada pela adoção da Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoas com Deficiência 2021-2025 (ENIPD 2021-2025), aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/2021, de 31 de agosto, sendo que já eram incluídas referências relevantes na Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2020, de 31 de julho.

No mesmo sentido aponta a decisão de prorrogar, até 31 de dezembro de 2026, o mandato da Estrutura de Missão para a Promoção das Acessibilidades (EMPA), criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 4/2020, de 5 de fevereiro, atribuindo-se, além disso, objetivos adicionais a essa Estrutura, designadamente no âmbito da implementação, acompanhamento e fiscalização dos investimentos do Programa de Recuperação e Resiliência¹⁰⁰, mas também tendo em vista a revisão ou elaboração de estratégias, planos e diplomas legais (incluindo as normas técnicas vigentes), no âmbito da acessibilidade nos seus diferentes domínios e áreas de atuação¹⁰¹.

⁹⁹ <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/disability-eu-facts-figures/> (último acesso: 17/01/2024).

¹⁰⁰ O Programa de Recuperação e Resiliência incorporou no quadro da resiliência na componente «3 – Respostas Sociais» dois investimentos primordiais: o investimento «RE-C03-i02: Acessibilidades 360º», focado na criação de acessibilidades e percursos acessíveis, quer nas habitações das pessoas com deficiência, quer nas vias públicas, quer ainda nos serviços públicos; e o investimento «RE-C03-i05: Plataforma +Acesso», que prevê, a par da constante evolução tecnológica e digital, a disponibilização de serviços tecnológicos tendentes à mitigação das dificuldades das pessoas com deficiência física, sensorial, cognitiva ou comunicacional, no seu dia a dia, facilitando a sua autodeterminação.

¹⁰¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-A/2023, de 3 de fevereiro.

As visitas efetuadas pela Provedoria de Justiça confirmam a existência de carências, já sinalizadas no âmbito da receção de queixas apresentadas pelos cidadãos a este órgão do Estado, que disponibiliza também uma linha de atendimento específica ao cidadão com deficiência¹⁰². Mais do que falhas pontuais em um ou outro local visitado, subsistem problemas de natureza estrutural que urge resolver.

Desde logo, no que se refere às regras em matéria de atendimento prioritário, como veremos, a sua aplicação não é uniforme, tendo-se verificado significativas variações inclusivamente no mesmo serviço ou entidade. O desrespeito por essas regras continua a ser invocado de forma relevante como motivo de descontentamento dos cidadãos.

No que respeita à acessibilidade, foi objeto do presente estudo não só a acessibilidade física, mas também o acesso à informação, comunicações e outros serviços, incluindo as tecnologias e sistemas de informação, também aí se observando problemas de natureza estrutural que reclamam uma abordagem sistémica.

Justifica-se, porém, antes de mais, breve referência ao Balcão da Inclusão, pela sua singularidade no quadro da informação e atendimento a pessoas especialmente vulneráveis.

Balcão da Inclusão

2. O Balcão da Inclusão é um serviço especializado sobre a temática da deficiência ou incapacidade, disponível no Instituto Nacional para a Reabilitação, I.P. (INR), em todos os Centros Distritais de Segurança Social de Portugal continental e na Região Autónoma da Madeira, bem como em cerca de 100 municípios que celebraram protocolo específico com o INR, um dos quais o de Ponta Delgada, na Região Autónoma dos Açores. Qualquer pessoa pode dirigir-se a estes balcões de atendimento, tendo em vista tratar de assuntos relacionados com a referida temática. O Balcão da Inclusão disponibiliza informação por telefone, por escrito e presencialmente.

O atendimento presencial é feito preferencialmente com marcação prévia (INR), não sendo mesmo possível sem marcação no caso do ISS; a marcação prévia é requerida em parte dos municípios aderentes.

Conforme resultou das visitas aos serviços de atendimento do ISS que dispunham de Balcão da Inclusão, trata-se de solução que, procurando garantir um atendimento especializado e personalizado sobre a temática da deficiência e da incapacidade, pode igualmente assegurar o encaminhamento para outros serviços da Administração Pública que tenham competência para a resolução dos problemas suscitados.

Com base no observado nos Balcões da Inclusão visitados, foi possível concluir que a acessibilidade física é aqui assegurada de modo mais efetivo.

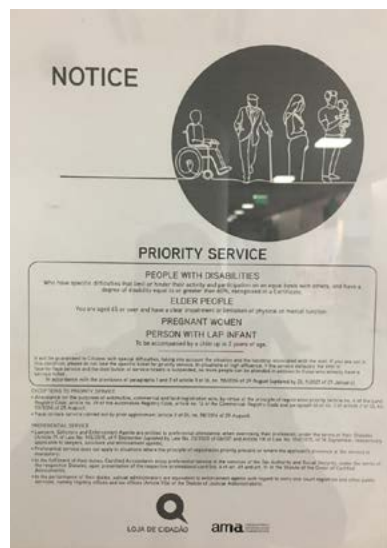
¹⁰² A Linha do Cidadão com Deficiência é uma linha telefónica gratuita especialmente vocacionada para os problemas das pessoas com algum tipo de deficiência, prestando informações sobre os direitos e apoios que assistem a estes cidadãos, nomeadamente em áreas como a saúde, segurança social, habitação, equipamentos e serviços.

Atendimento prioritário

3. Estão abrangidas pelo atendimento presencial prioritário, obrigatório para todas as entidades públicas e privadas que prestem atendimento presencial ao público, as pessoas com percentagem de incapacidade igual ou superior a 60%, comprovada por atestado médico de incapacidade multiuso, grávidas, acompanhantes de crianças de colo até aos 2 anos, e pessoas com mais de 65 anos de idade (desde que apresentem evidente alteração ou limitação das funções físicas ou mentais)¹⁰³.



Loja do Cidadão do Porto: aviso sobre atendimento prioritário em português.



Loja do Cidadão do Porto: aviso em inglês sobre prioridades no atendimento.

O interessado poderá ter de comprovar a situação invocada perante quem está no atendimento. Em caso de conflito de direitos no atendimento prioritário, a lei determina que este se faz por ordem de chegada de cada titular.

Atentas as diferentes modalidades de atendimento atualmente existentes (entre outras, com agendamento prévio, à distância, através de plataformas), importa salientar que o atendimento prioritário é circunscrito ao atendimento presencial sem marcação prévia, pois que este regime visa obviar a uma penosidade adicional decorrente da espera pelo atendimento. A prioridade visa, assim, minimizar o desconforto acrescido que experimentam estes cidadãos numa espera de duração incerta, o que apenas no atendimento sem marcação, por princípio, se verifica.

4. No âmbito do presente estudo, foi possível verificar que o regime é conhecido, sendo o seu cumprimento considerado relevante pelos serviços. Também as visitas realizadas permitiram confirmar que se encontram afixadas em local visível as normas atinentes ao atendimento prioritário. A afixação de avisos contendo o essencial das normas sobre atendimento prioritário e preferencial foi justamente uma das sugestões

¹⁰³ Decreto-Lei n.º 58/2016, de 29 de agosto.

feitas pelo Provedor de Justiça, em 2004, às Administrações Central, Regional e Local e que estiveram na origem da Orientação Técnica n.º 02/DGAP/2006 da então DGAP – Direção-Geral da Administração Pública, cujas normas ainda hoje se encontram em vigor¹⁰⁴.

Em resultado da análise agora efetuada, ficaram patentes variações na aplicação das regras sobre atendimento prioritário. Na ACT, no ISS, no IGFSS, no IRN e nos Espaços Cidadão, enquanto existirem pessoas com prioridade, a orientação é para que sejam atendidas (atendimento prioritário de modo *absoluto*). Na AT, este atendimento é mitigado (atendimento *alternado*).

Também foi possível apurar que, 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.

Registaram-se ainda diferenças quanto à forma como é solicitado o atendimento prioritário, seja por mera informação oral de presença e declaração de prioridade (ACT e IRN, quando o sistema de senhas não permita uma configuração específica), seja por disponibilização de senhas especiais (AT e IRN, quando o sistema de senhas permita uma configuração específica) ou seja, ainda, por reserva e disponibilização de parte das senhas gerais.

Tal como no IRN, também no ISS coexistem situações de disponibilização de senhas especiais para o atendimento prioritário com outras em que este tem que ser invocado.

A Provedoria de Justiça assinala como boa prática a existência de um sistema de senhas especiais para o exercício do direito a atendimento prioritário (AT, IGFSS, IRN, quando o sistema de senhas permita uma configuração específica, e ISS, em alguns casos). No que respeita às pessoas com deficiência, trata-se de dar cumprimento a um dever estadual de tratamento digno e de promoção dos seus direitos, dispensando-a do ónus estigmatizante de invocar a sua condição e que, nessa medida, poderá inclusivamente inibir a pessoa do exercício de um direito que lhe é legalmente conferido. Mas também nas demais situações de pessoas com especial vulnerabilidade e que, nos termos da lei, têm direito a atendimento prioritário, a disponibilização de senhas especiais evita constrangimentos para os próprios, para os demais utentes presentes que aguardam a sua vez e para os funcionários.

Dos elementos estatísticos recolhidos junto dos serviços, designadamente no que respeita a reclamações apresentadas pelos cidadãos em matéria de atendimento, retira-se que continuam a verificar-se reclamações fundadas no desrespeito pelas regras aplicáveis (no ano de 2022, o *desrespeito pelo atendimento preferencial ou prioritário* foi, por exemplo, o fundamento invocado em 51 reclamações perante a AT e 48 reclamações perante o IRN).

¹⁰⁴ As sugestões do Provedor de Justiça podem ser consultadas no endereço <https://www.provedor-jus.pt/provedor-de-justica-sugere-as-administracoes-central-regional-e-local-um-melhor-esclarecimento-sobre-os-casos-de-atendimento-preferencial-ou-prioritario-a-alguns-utentes-dos-servicos-publicos/>). A Orientação Técnica n.º 02/DGAP/2006 está disponível para consulta no endereço https://www.dgaep.gov.pt/upload/Legis/2006_ot_n_02_dgap.pdf.

Acessibilidade física

5. O Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de agosto, definiu o atual regime da acessibilidade aos edifícios e estabelecimentos que recebem público, via pública e edifícios habitacionais.

Em 2018, foi constituída a Comissão para a Promoção das Acessibilidades que ficou incumbida de apresentar ao Governo um relatório contendo o diagnóstico da situação atual das acessibilidades nos edifícios, instalações e espaços da administração central, local e institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados e de fundos públicos¹⁰⁵.

Publicado em janeiro de 2020, esse documento disponibilizou, pela primeira vez, dados sobre a acessibilidade nos edifícios públicos em Portugal, tendo analisado um total de 3 806 edifícios (84% dos quais com atendimento ao público), nele se encontrando um conjunto de recomendações dirigidas aos serviços da Administração Central em matéria de criação de acessibilidades¹⁰⁶.

Em fevereiro desse ano, foi criada a Estrutura de Missão para a Promoção das Acessibilidades (EMPA)¹⁰⁷, responsável pela análise e implementação do referido relatório. Como foi referido logo no início, a EMPA é o órgão responsável pela implementação, acompanhamento e fiscalização dos investimentos do Programa de Recuperação e Resiliência¹⁰⁸ e por elaborar estratégias, planos e diplomas legais (incluindo as normas técnicas vigentes) no âmbito da acessibilidade nos seus diferentes domínios e áreas de atuação¹⁰⁹. É a EMPA que assume a condução dos trabalhos preparatórios tendo em vista a elaboração do novo Plano Nacional de Promoção da Acessibilidade.

Entretanto, de modo a garantir que são efetuadas obras de eliminação de barreiras que impedem o respetivo acesso por pessoas com mobilidade reduzida, foi criado e regulamentado o Programa de Acessibilidades aos Serviços Públicos e na Via Pública (PASPVP), tendo sido entendido que a EMPA se encontra tecnicamente preparada para o efetivar¹¹⁰.

105 Despacho n.º 8614/2018, de 7 de setembro, do Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. A Comissão para a Promoção das Acessibilidades foi um dos instrumentos criados pelo Decreto-Lei n.º 125/2017, de 4 de outubro, que constitui a segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de agosto, que aprova o regime da acessibilidade aos edifícios e estabelecimentos que recebem público, via pública e edifícios habitacionais.

106 O relatório elaborado pela Comissão para a Promoção das Acessibilidades está disponível para consulta em https://www.inr.pt/noticias/-/journal_content/56/11309/285421 (último acesso: 16/01/2024).

107 Resolução do Conselho de Ministros n.º 4/2020, de 5 de fevereiro.

108 Com destaque para o Programa de Intervenção em Edifícios Públicos 2021-2025 (PIEP) que visa a promoção da acessibilidade para pessoas com mobilidade condicionada no acesso aos serviços públicos em todo o território de Portugal continental, que inclui operações e obras de construção em pelo menos 1 500 edifícios de serviços públicos com atendimento presencial. O PIEP é uma das linhas de financiamento do «Programa Acessibilidades 360º», incorporado no quadro da resiliência na componente «3 – Respostas Sociais».

109 Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-A/2023, de 3 de fevereiro, que altera a Resolução do Conselho de Ministros n.º 4/2020, de 5 de fevereiro

110 Portaria n.º 200/2020, de 19 de agosto. O PASPVP havia já sido criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho, que aprovou o Programa de Estabilização, Económica e Social (PEES). O PEES foi aprovado no contexto da recuperação económica e social pós-pandémica, nele se prevendo, entre outras medidas, a operacionalização dos programas de acessibilidades aos edifícios públicos e na via pública, no sentido de garantir o acesso e o atendimento a todas as pessoas com deficiência bem como o arranque das intervenções no sentido de eliminar barreiras arquitetónicas e criar espaços com condições de acesso para todos, alocando para o efeito o montante de 58 milhões de euros.

A promoção da acessibilidade ao meio físico edificado é um dos objetivos específicos da Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoas com Deficiência 2021-2025 (ENIPD 2021-2025)¹¹¹, prevendo-se a adoção de um conjunto de medidas, entre as quais a elaboração de planos plurianuais de intervenção no edificado público e zona envolvente da Administração Central ou a elaboração de manuais e guias orientadores de eliminação de barreiras arquitetónicas/comunicacionais e de conceção/desenho de produto.

6. As visitas efetuadas pela Provedoria de Justiça corroboram o diagnóstico feito e ilustram bem o quanto ainda há por fazer em matéria de acessibilidades. Podemos inferir a magnitude das carências sobretudo considerando o universo de serviços visitados. Por exemplo, no ISS e na ACT, dos 7 serviços visitados, apenas 3 não apresentavam qualquer problema quanto à acessibilidade.

Em alguns dos serviços visitados verificou-se a existência de barreiras arquitetónicas que dificultam o acesso de pessoas com mobilidade reduzida e obrigam a apoio de terceira pessoa. São assim de referir:

- existência de escadas;
- ausência de corrimãos;
- ausência de rampas ou obstáculos no acesso às mesmas;
- ausência ou não funcionamento de plataformas elevatórias;
- dificuldades no estacionamento nas imediações de alguns serviços;
- existência de balcões altos nos postos de atendimento.

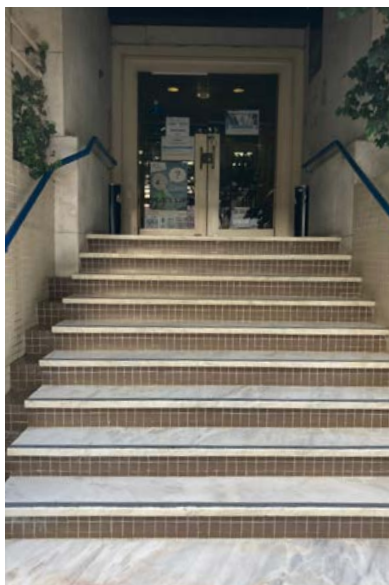


ACT – Centro Local do Grande Porto: acesso por escadas sem corrimão ou outro meio de auxílio a pessoas com mobilidade reduzida; a localização da portaria não permite a visualização de quem necessite de auxílio para aceder ao serviço.



ISS – Braga – Sede: balcões de atendimento altos.

¹¹¹ Cf. Objetivo Específico 1.1. «Promover a acessibilidade ao meio físico edificado» do Objetivo Geral «Promover ambientes físicos e de informação e comunicação acessíveis e resilientes» do Eixo Estratégico 2 «Promoção de um ambiente inclusivo».



ACT – Centro Local de Lisboa Oriental: acesso por escadas e plataforma elevatória fora de utilização.

Foi possível comprovar a existência de instalações sanitárias adaptadas às necessidades de pessoas com deficiência¹¹², porém, assinala-se com preocupação o facto de, em alguns casos, terem sido detetados significativos constrangimentos quanto ao acesso e à própria utilização, designadamente pela exiguidade do espaço e pelo seu uso para efeitos de depósito de material. Merecem aqui particular referência os Serviços de Finanças de Lisboa 2 e da Póvoa de Varzim, que não dispõem de todo em todo de instalações sanitárias. Se a ausência de instalações sanitárias nestes serviços afeta os utentes em geral, ela assume particular gravidade na perspetiva dos utentes com deficiência.



ISS – Serviço Local de Alenquer: instalação sanitária para pessoas com deficiência e respetivo acesso.

¹¹² Note-se, no entanto, que, de acordo com o relatório elaborado pela Comissão para a Promoção das Acessibilidades, publicado em janeiro de 2020, dos edifícios com atendimento ao público objeto desse levantamento (o qual foi além da Administração Central do Estado), apenas 59% disponibilizam para utilização pública, pelo menos, em cada piso de acesso público, uma instalação sanitária acessível e adaptada a pessoas com mobilidade condicionada (cf. Relatório, pág. 19).

Foi possível constatar que em alguns edifícios existem alternativas de entrada para os cidadãos com mobilidade reduzida, mas não é possível ao pessoal de segurança ou outro que se encontre na portaria, pela sua localização, aperceber-se da necessidade de prestar auxílio àqueles cidadãos aquando da sua chegada aos serviços; por esta circunstância, continuam dependentes da companhia de terceiros para se deslocarem a um serviço público. Esta situação verificou-se na ACT – Centro Local do Grande Porto. Segundo se apurou, a situação foi corrigida após a visita da Provedoria de Justiça, por só então a respetiva dirigente se ter apercebido da incorreta localização do balcão do segurança. Outros casos, porém, haverá, em que as entidades não estão suficientemente atentas, faltando-lhes iniciativa e proatividade.

Numa nota positiva, embora se trate de medida pontual, é de salientar que, na ACT – Unidade Local do Litoral e Baixo Alentejo, a preocupação de garantir o acesso de todos os cidadãos originou a mudança de instalações dos postos de atendimento presencial para um edifício em que o acesso da via pública não implica a utilização de escadas.

Problema particular é o de várias entidades instaladas num mesmo edifício, com gestão por uma delas ou por entidades terceiras, como acontece com muitas das instalações do IRN. Nestes casos, ao problema das desconformidades com as normas relativas à acessibilidade soma-se a dificuldade de articulação entre entidades públicas, por exemplo quanto à necessidade de realização de obras. A Provedoria de Justiça acompanhou situação em que se reportava, por este motivo, a avaria de uma plataforma elevatória por mais de 4 anos.

7. Através das visitas realizadas foi possível verificar que a superação das dificuldades que enfrentam as pessoas com deficiência não é encarada com uma prioridade. Aliás, em alguns casos, tais dificuldades chegam mesmo a ser invisíveis para as autoridades que com essas pessoas interagem diariamente. A Provedoria de Justiça alerta para que continua a faltar, nesta matéria, um sentido de urgência na sociedade portuguesa.

Como tivemos oportunidade de assinalar, a ENIPD 2021-2025 define como um dos seus objetivos específicos a promoção da acessibilidade ao meio físico edificado, prevendo a adoção de um conjunto de medidas. No entanto, pouco se sabe sobre o grau de execução das mesmas. O INR, enquanto entidade coordenadora da ENIPD 2021-2025, e que deve elaborar e remeter à respetiva Comissão de Acompanhamento, até 15 de março do ano seguinte àquele a que respeita, um relatório anual sobre a execução das medidas e objetivos da Estratégia Nacional, não disponibiliza qualquer relatório para consulta no seu sítio oficial, havendo notícia de atrasos significativos na sua entrega¹¹³. Note-se que quer o incumprimento dos prazos estabelecidos, quer a falta de divulgação pública dos relatórios anuais limita o escrutínio e torna a monitorização da execução praticamente inoperante.

¹¹³ No sítio oficial do INR existe uma secção dedicada à ENIPD, sendo uma das subsecções justamente «Relatórios», onde se pode ler: *“Aqui poderá encontrar toda a informação referente aos relatórios no âmbito da ENIPD 2021-2025”*. No entanto, na consulta feita a essa página (em 17/01/2024), a última atualização data de 28/09/2021 e serviu para publicar o Relatório de Consulta Pública da ENIPD. Nenhum outro documento se encontrava disponível.

Numa altura em que estão em curso trabalhos preparatórios tendo em vista a elaboração do novo Plano Nacional de Promoção da Acessibilidade e também se pondera a revisão da legislação (incluindo as normas técnicas vigentes), a Provedoria de Justiça chama a atenção para que os problemas que, passado tanto tempo, ainda hoje subsistem se devem primordialmente a essa falta de sentido de urgência e não tanto à desatualização da legislação, designadamente das normas técnicas de acessibilidades.

O regime de acessibilidades adotado em 2006 previu, desde a sua entrada em vigor (em 2007) períodos de transição generosos (de 5 e 10 anos) para a realização da adaptação das instalações, edifícios, estabelecimentos, equipamentos e espaços abrangentes em conformidade com as normas técnicas de acessibilidades então aprovadas¹¹⁴.

No entanto, ultrapassado esse período, a desconformidade com as normas técnicas persiste. Elas existem, mas não são cumpridas, muitas vezes por dificuldade de adaptação dos edifícios e a coberto das exceções admitidas pelo próprio regime legal aplicável¹¹⁵.

Mas mesmo fora dos casos devidamente justificados, por se reconduzirem a uma das exceções legalmente previstas, o incumprimento das normas técnicas de acessibilidade é generalizado, pelo que a explicação estará, pelo menos em parte, na ineficácia do sistema de fiscalização que, no caso da Administração Central, é da responsabilidade do INR.

Tal significa que, mais do que rever as normas técnicas de acessibilidades, impõe-se robustecer o sistema de fiscalização, criando condições para o seu exercício efetivo em todo o território nacional.

Neste enquadramento, importa reavaliar a adequação da regra que estabelece a isenção de controlo prévio de operações urbanísticas promovidas pela Administração Pública *em matéria de acessibilidades*, a qual tem como consequência que a conformidade de tais operações com as normas técnicas de acessibilidades assenta apenas em uma declaração da própria entidade, que pode, aliás, limitar-se a consignar em termo de responsabilidade a justificação dos motivos que legitimam o seu incumprimento¹¹⁶, sendo que a eficácia de tal declaração não está dependente de prévia avaliação, por parte do INR, da existência e suficiência dos fundamentos invocados, limitando-se tal entidade a registá-la. Sem prejuízo do exposto, a prestação de informações falsas ou erradas poderá ser causa de responsabilidade disciplinar, contraordenacional e/ou penal. Este regime foi já motivo de reparo pelo Comité dos Direitos das Pessoas com Deficiência das Nações Unidas na avaliação sobre a implementação pelo Estado português da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência¹¹⁷.

¹¹⁴ Artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de agosto.

¹¹⁵ Artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de agosto.

¹¹⁶ Cf. Artigos 4.º e 10.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de agosto, e artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro (Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação).

¹¹⁷ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the initial report of Portugal (CRPD/CPRT/CO/1), 20 May 2016, para. 21.

Acessibilidade à informação e comunicações

8. Os direitos das pessoas com deficiência não se esgotam na acessibilidade física. O acesso à informação e às comunicações é também precondição de gozo pleno e efetivo dos seus direitos fundamentais.



SF Lisboa 2: painel de atendimento por assuntos em tamanho de letra pequeno, de difícil leitura e com diversas rasuras.

A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência exige aos Estados que identifiquem e eliminem obstáculos e barreiras à acessibilidade, designadamente à informação, comunicações e outros serviços, incluindo serviços eletrónicos. Embora exista, a nível nacional, um diploma legal que define os requisitos de acessibilidade dos sítios *web* e das aplicações móveis de organismos públicos¹¹⁸, o que é certo é que, também quanto a este tema, existe ainda um longo caminho a percorrer.

O presente estudo permitiu constatar a existência de algumas iniciativas nesta matéria:

1. Mediante agendamento, o ISS disponibiliza, sem custos, intérpretes de Língua Gestual Portuguesa para acompanharem cidadãos surdos nos serviços do Balcão da Inclusão, ao abrigo de protocolo de cooperação que celebrou com a Federação Portuguesa das Associações de Surdos (FPAS);
2. O Centro de Atendimento Telefónico da AT (CAT) pode encaminhar os cidadãos para o serviço SERVIIN¹¹⁹, serviço gratuito de vídeo interpretação para pessoas surdas;
3. O IRN dispõe de procedimentos definidos centralmente para o atendimento de pessoas cegas e amblíopes.

Não existe, no entanto, uma generalização ou uniformidade de soluções, com consequências na limitação da universalidade do acesso aos serviços públicos. É sintomática, a este propósito, a generalizada inexistência nos locais visitados de documentos físicos acessíveis, em *Braille* ou de leitura fácil.

¹¹⁸ Decreto-Lei n.º 83/2018, de 19 de outubro, que procedeu à transposição da Diretiva (UE) 2016/2102, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro de 2016, sobre a acessibilidade dos sítios *web* e das aplicações móveis de organismos do setor público.

¹¹⁹ <http://portaldocidadaosurdo.pt/>

No plano digital são igualmente evidentes as carências e limitações: ainda que a generalidade das entidades manifeste preocupação com esta matéria e até disponha de acessibilidade digital, em regra as páginas eletrónicas não tinham sido testadas por utilizadores com deficiência.

No âmbito da Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023, foram desenvolvidas e concretizadas medidas visando incentivar a usabilidade e acessibilidade de sítios e portais, e medidas destinadas a tornar mais inclusivos os espaços virtuais de atendimento:

- Estabelecimento do objetivo de 90% dos serviços digitais passarem a ter selo de usabilidade e acessibilidade – embora apenas 12 em 954 sítios tenham obtido o referido selo ¹²⁰;
- Disponibilização *online* dos *rankings* de usabilidade e acessibilidade dos *sites* e portais da Administração Pública ¹²¹;
- Prestação de atendimento assistido por videoconferência para clientes com dificuldades na utilização das novas tecnologias na interação com o Balcão Eletrónico do Mar (BMAR).

Por sua vez, a ENIPD 2021-2025 prevê dois objetivos específicos nesta área: a *promoção da acessibilidade à informação e comunicação* e a *promoção do alargamento das condições de acessibilidade comunicacional aos serviços públicos* ¹²².

Quanto ao primeiro, o mesmo inclui medidas como:

- Elaboração de plano plurianual que garanta que os conteúdos informativos, de divulgação e lúdicos são exibidos em formato acessível, permitindo o acesso à informação por parte das pessoas com deficiência ou incapacidade em condições de igualdade com as demais;
- Criação de uma norma técnica de qualidade que defina a acessibilidade dos instrumentos de comunicação e divulgação elaborados pelos organismos do setor público;
- Criação, em cada Ministério, de equipa responsável por tornar acessível a informação e os documentos que respeitem a relação entre os serviços e os cidadãos;
- Promover o reconhecimento de sítios *web* com o selo de acessibilidade e usabilidade através de formação e apoio;
- Disponibilização *online* dos *rankings* de usabilidade e acessibilidade dos *sites* e portais da Administração Pública.

Quanto ao segundo objetivo específico, prevê-se a criação de um serviço de interpretação de Língua Gestual Portuguesa que possa ser utilizado por todos os serviços da administração pública central.

¹²⁰ Informação consultada em 13/12/2023 em <https://portugaldigital.gov.pt/promover-servicos-publicos-mais-digitais/usabilidade-e-acessibilidade-digital-servicos-publicos/> e reportada a 26/10/2021.

¹²¹ Informação consultada em 13/12/2023 em <https://portugaldigital.gov.pt/promover-servicos-publicos-mais-digitais/usabilidade-e-acessibilidade-digital-servicos-publicos/> e reportada a 26-10-2021.

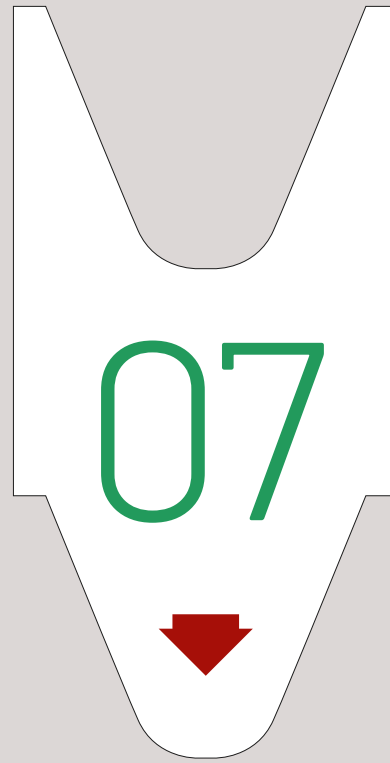
¹²² Cf. Objetivos Específicos 1.3. «Promover a acessibilidade à informação e comunicação» e 1.4. «Promover o alargamento das condições de acessibilidade comunicacional aos serviços públicos», ambos do Objetivo Geral «Promover ambientes físicos e de informação e comunicação acessíveis e resilientes» do Eixo Estratégico 2 «Promoção de um ambiente inclusivo».

No entanto, valem aqui as observações que já acima foram feitas relativamente à ausência de informação sobre a execução destas medidas, designadamente por falta de divulgação pelo INR do relatório anual.

Regista-se ainda que o Programa de Recuperação e Resiliência incorporou no quadro da resiliência na componente «3 – Respostas Sociais» a medida «Plataforma +Acesso», com uma dotação de 3 milhões de euros, que tem como objetivo apoiar a inclusão de pessoas com deficiência. O investimento é composto por cinco programas que foram concebidos para disponibilizar soluções de georreferenciação das condições de acessibilidade nas vias públicas, em edifícios públicos e privados e em lugares de estacionamento a pessoas com mobilidade reduzida, criar uma plataforma de informação digital que agregue e simplifique as informações sobre legislação pertinente e recursos de apoio para pessoas com deficiência, bem como facultar aos cidadãos surdos um centro de atendimento telefónico que garanta a disponibilidade de serviços de interpretação em Língua Gestual Portuguesa (LGP) em tempo real, em toda a administração pública.

CONCLUSÕES

- Não obstante em Portugal uma em cada três pessoas com 16 ou mais anos de idade ter, pelo menos, uma incapacidade, o que faz do nosso país o terceiro Estado-Membro da União Europeia com a mais elevada percentagem, continua a faltar o sentido de urgência na sociedade portuguesa na sua plena inclusão e no reforço da sua autonomia.
- Através das visitas realizadas foi possível verificar que a superação das dificuldades que enfrentam as pessoas com deficiência não é encarada como uma prioridade. As autoridades não estão suficientemente atentas às dificuldades que enfrentam as pessoas com deficiência, faltando-lhes iniciativa e proatividade.
- Em matéria de atendimento prioritário, em vários serviços, é a própria pessoa a ter de invocar oralmente, perante o funcionário que a está a atender, a sua condição, não havendo o cuidado de disponibilizar senhas especiais para o atendimento prioritário por forma a evitar esse constrangimento.
- O desrespeito pelas regras sobre atendimento prioritário continua a ser invocado de forma relevante como motivo de descontentamento dos cidadãos, que continuam a apresentar reclamações, quer diretamente aos serviços quer à Provedoria de Justiça, seja através de queixas seja por via da Linha do Cidadão com Deficiência.
- Também quanto às acessibilidades, física e a nível de acesso à informação e às comunicações, subsistem problemas de natureza estrutural que urge resolver.



ATENDIMENTO PREFERENCIAL

07

ATENDIMENTO PREFERENCIAL

O atendimento pelos serviços da Administração Pública tem registado nos últimos anos significativas mudanças, quer fruto da evolução tecnológica, quer por força de circunstâncias externas, a mais expressiva das quais foi a pandemia de COVID-19.

Neste quadro de significativa mudança, mantém-se inalterado o direito ao *atendimento preferencial*, que obteve consagração expressa, de modo sistematizado, em meados dos anos 80 do século XX ¹²³. Nessa altura, o atendimento presencial sem marcação era a forma de atendimento predominante (por contraposição com o atendimento telefónico ou por via de requerimento dirigido à Administração), o que criava dificuldades a alguns profissionais que se relacionam mais intensamente com os serviços públicos.

O atendimento preferencial consiste na precedência no atendimento conferida por lei a alguns profissionais quando estes se encontram no âmbito do exercício da sua profissão, nomeadamente advogados, solicitadores e agentes de execução, administradores judiciais e contabilistas certificados (estes últimos apenas junto da AT e da Segurança Social ¹²⁴). A previsão legal desta preferência é considerada uma forma de assegurar maior celeridade e eficácia no exercício de funções de interesse público, designadamente em matéria tributária e de acesso à justiça.

A consagração deste direito e a sua implementação conheceram alguma resistência e dificuldades, e motivaram, por isso, ao longo do tempo, a emissão de diversas orientações aos serviços, bem como iniciativas para divulgação ao público da existência deste direito e dos seus fundamentos, designadamente por afixação de avisos nos locais de atendimento.

Particulares dificuldades levantou a articulação entre este atendimento preferencial e o atendimento prioritário (v. Capítulo 6), e que deu lugar a intervenção do Provedor de Justiça, que de há muito acompanha esta questão. Em 2004, refletindo as queixas recebidas, o Provedor sugeriu às Administrações Central, Regional e Local um melhor esclarecimento sobre os casos de atendimento preferencial ou prioritário a alguns utentes dos serviços públicos ¹²⁵.

¹²³ Art. 63.º, n.º 2, do Estatuto da Ordem dos Advogados, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 84/84, de 16 de março.

¹²⁴ Artigo 69.º, n.º 4, do respetivo Estatuto.

¹²⁵ <https://www.provedor-jus.pt/provedor-de-justica-sugere-as-administracoes-central-regional-e-local-um-melhor-esclarecimento-sobre-os-casos-de-atendimento-preferencial-ou-prioritario-a-alguns-utentes-dos-servicos-publicos/>

Para além do mais, esta intervenção deu origem, em 2006, a Orientação Técnica da então DGAP – Direção-Geral da Administração Pública, clarificando as normas de atendimento prioritário e determinando a sua afixação em local visível¹²⁶. Já então se previa a possibilidade da criação de balcões, filas ou senhas especiais para o atendimento prioritário ou preferencial. Foram também dadas orientações em matéria de gestão do conflito e de adequada formação aos trabalhadores com funções de atendimento público.

Os números disponibilizados pelas entidades estudadas quanto às reclamações apresentadas em matéria de atendimento, no ano de 2022, revelam que o *desrespeito pelo atendimento preferencial ou prioritário* continua hoje em dia a ser invocado de forma relevante como motivo de descontentamento dos cidadãos¹²⁷.

Tendo em conta a evolução das formas de atendimento de que já se deu conta, é hoje necessário precisar que o atendimento preferencial apenas existe no atendimento presencial sem agendamento, e não nas restantes modalidades (por exemplo, no agendamento presencial com marcação prévia).

Outras hipóteses são, no entanto, configuráveis para uma diferenciação da atuação no exercício da profissão, bem como face à expectativa de uma mais correta instrução dos pedidos: por exemplo, no âmbito da obtenção da nacionalidade portuguesa (IRN), foi criada a possibilidade de os advogados e solicitadores submeterem os pedidos por via eletrónica. O regime evoluiu, e desde 1 de dezembro de 2023, passou a ser *obrigatória* a submissão *online* de pedidos de nacionalidade por advogados e solicitadores (Portaria n.º 344/2023, de 10 de novembro). Esta opção permite libertar o atendimento presencial, deixando de ser ali exercida a preferência.

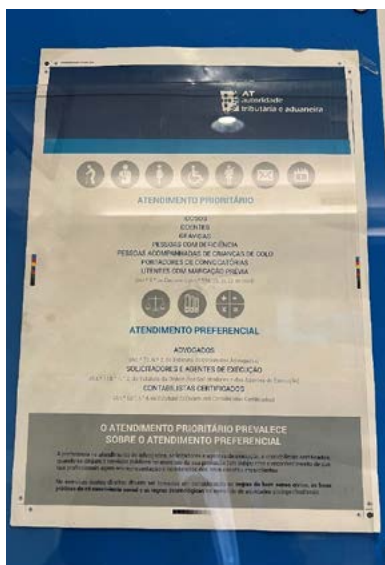
Procurou-se, nesta matéria, compreender como está atualmente a ser exercido este direito, designadamente quanto à articulação atendimento preferencial/restantes formas de atendimento presencial e, em particular, sobre as que protegem cidadãos com especial vulnerabilidade, a quem a lei garante atendimento prioritário.

Todos os serviços estudados revelaram conhecer o regime, e assinalaram que se procura garantir o atendimento preferencial quando o profissional se apresenta comprovadamente em representação de clientes. Todavia, na Loja do Cidadão do Saldanha foi notada a necessidade de ser predefinido um procedimento uniforme para operacionalizar a preferência.

Em situação de conflito de ordem no atendimento, em regra, o preferencial cede perante as situações prioritárias (v. Capítulo 6). Dentro do atendimento preferencial, vale, nos termos legais, a regra da ordem de chegada dos profissionais com este direito.

¹²⁶ Orientação Técnica n.º 02/DGAP/2006, disponível em 14/12/2023 no endereço https://www.dgaep.gov.pt/upload/Legis/2006_ot_n_02_dgap.pdf. Em outubro de 2013, a pedido específico do Presidente do Conselho Distrital de Lisboa da Ordem dos Advogados, relembrando quer a intervenção do Provedor de Justiça, quer a Orientação Técnica mencionada, a Direção-Geral da Administração da Justiça emitiu o Ofício-Circular n.º 59/2013, relativo ao direito de atendimento preferencial e prioritário nas secretarias dos tribunais - disponível, em 14/12/2023, no endereço <https://dgaj.justica.gov.pt/Portals/26/10-OF%C3%8DCIOS-CIRCULARES/OC%2059-2013.pdf?ver=2018-11-30-131506-070>

¹²⁷ Por exemplo, na AT, foi o fundamento invocado em 51 reclamações e em 48 no IRN.



SF Bragança: informação afixada sobre atendimento prioritário e preferencial.

Foram todavia detetadas variações na forma de implementação deste tipo de atendimento na modalidade presencial sem marcação, percecionando-se dois modelos: em alguns casos, enquanto há profissionais para atender não é feito qualquer outro atendimento (atendimento preferencial *absoluto*); noutros, o modelo é *mitigado*, designadamente através da existência de senhas ou de um balcão/trabalhador consagrados apenas a este atendimento, ou ainda por atendimento intercalado entre utentes preferenciais/não preferenciais, mas permitindo sempre que os profissionais sejam atendidos mais rapidamente do que seriam se integrassem a fila de espera comum.

Nos Espaços Cidadão, no ISS e no IGFSS é assegurado o atendimento preferencial de modo absoluto. Já a AT e o IRN fazem-no de modo mitigado, no sentido acima referido.

No caso da AT, foi informado genericamente que em alguns serviços o atendimento preferencial pode ser limitado – 3 a 5 senhas por dia – mas em nenhum dos serviços locais visitados houve possibilidade de se confirmar esta prática.

Foi ainda possível constatar localmente, tanto na AT como no IGFSS, que os dispensadores de senhas não disponibilizam senhas exclusivas para atendimento preferencial. A estes profissionais é sugerido que retirem a senha de “atendimento prioritário” ou, quando esta também não exista, obtenham a senha “atendimento geral” ou do assunto a tratar e que, de seguida, assinalem a sua presença junto do balcão de acolhimento (quando exista) ou do próprio balcão de atendimento.

No caso do IRN, atentas as especificidades próprias dos serviços de registo, os profissionais beneficiários devem retirar uma senha normal para a valência pretendida e invocar o seu direito no balcão.

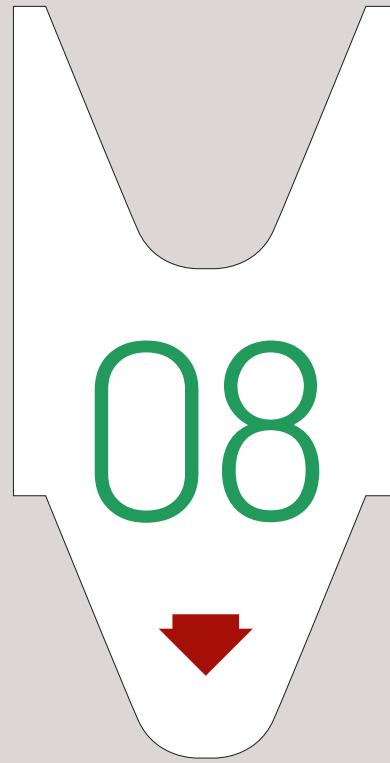
O IRN contempla ainda outros limites, quer quanto ao número, quer quanto à natureza dos atos a realizar em cada atendimento/marcação, em função da frente de atendimento e da respetiva capacidade.

Em qualquer caso, as regras decorrentes do atendimento preferencial cedem perante a necessidade de assegurar a prevalência do direito inscrito em primeiro lugar (em matéria de registos predial, automóvel e comercial).

Na ACT, foi informada a possibilidade de os advogados solicitarem a marcação de reunião ao diretor do centro local. Por outro lado, o facto de não se prestar atendimento informativo a advogados (o serviço informativo, que representa a parcela mais significativa do atendimento prestado pela ACT, é destinado apenas a trabalhadores e empregadores) leva à inexistência de ocorrências relativas ao atendimento de profissionais face ao público em geral.

CONCLUSÕES

- Numa primeira abordagem, foi afirmado pelos serviços o cumprimento da lei, acolhendo-se o atendimento dos grupos profissionais que a ele têm direito quando se apresentem no atendimento presencial sem marcação, comprovadamente no interesse dos seus clientes. Esta preferência não é concedida no caso de o atendimento ser feito com marcação.
- Por razões específicas de organização dos diferentes serviços, varia o modo como é concretizada a preferência. Em qualquer caso, em geral, não se assinalam inconvenientes relevantes face às modalidades adotadas, quer se trate de atendimento preferencial absoluto ou mitigado.
- É de sublinhar a vantagem da existência – quando possível – de um sistema de senhas diferenciado para esta (ou outras) modalidade de atendimento, quer pela diferenciação automatizada que permite de imediato, quer pela simplificação na gestão do atendimento e privacidade inerente garantida.
- Face à evolução registada nas várias modalidades de atendimento (com marcação prévia, à distância, através de plataformas eletrónicas), o atendimento preferencial viu-se rodeado por uma muito diversa realidade, face à existente aquando da sua consagração. O paradigma subjacente à instituição dos regimes de atendimento preferencial assentava, essencialmente, na quase exclusividade do atendimento ao balcão. Nesse contexto, que gerava grande afluência e tempos de espera nos serviços, entendeu-se ser de garantir o acesso preferencial a serviços públicos a um conjunto de profissionais, quando se encontrassem no exercício da sua profissão, como forma de assegurar maior celeridade e eficácia no exercício de funções ao serviço da sociedade. Foi então entendido que este atendimento não configurava uma discriminação positiva injustificada destes profissionais face aos demais cidadãos, nem visava proteger interesses pessoais ou de classe.
- Por outro lado, é manifesta uma crescente capacitação dos cidadãos para tratarem diretamente dos seus assuntos junto dos serviços públicos, o que também concorre para aconselhar a reavaliação do modelo, datado de há cerca de 40 anos, e anterior à significativa evolução tecnológica decorrente da informatização generalizada dos serviços.
- A entender-se que se justifica a manutenção de um sistema de atendimento preferencial para alguns grupos de profissionais, este devia ser adaptado à realidade significativamente diversa que hoje vivemos, desde logo no que toca às modalidades de atendimento.



ATENDIMENTO EM LÍNGUA ESTRANGEIRA

O procedimento administrativo é tramitado em português¹²⁸, língua oficial da República. Este princípio geral não impede que, em determinadas circunstâncias, sejam utilizadas outras línguas na comunicação da Administração com os cidadãos. A oportunidade para tal não tem senão crescido, desde logo como resultado do aumento do número de cidadãos, que, não dominando a língua portuguesa, e independentemente da sua nacionalidade¹²⁹, têm hoje necessidade de aceder aos serviços da Administração Pública.

Este crescimento decorre de uma muito maior mobilidade de pessoas, quer daqueles que têm vindo a estabelecer residência em Portugal¹³⁰, quer dos que nos visitam, em turismo ou profissionalmente, não só como resultado da sedimentação do mercado único europeu – que tem como base a liberdade de circulação de pessoas, de produtos, de serviços e de capitais – mas também da crescente procura do nosso país por cidadãos de países não integrantes da União Europeia (sobretudo, provenientes de África, América e Ásia).

A maior mobilidade de capitais também determina necessidades acrescidas de interação com a Administração em língua estrangeira. As estatísticas do Banco de Portugal indicam que no final do primeiro semestre de 2023, o *stock* de Investimento Direto Estrangeiro em Portugal (IDE) era de 174 mil milhões de euros (69% do PIB). Entre o final de 2008 e o final do primeiro semestre de 2023, o IDE mais do que duplicou¹³¹.

Decorrente de todas estas circunstâncias, a necessidade de canais de comunicação da Administração com os cidadãos que não dominam a língua portuguesa, em condições que garantam a adequada compreensão e o exercício dos seus direitos e deveres, tem vindo a demandar a possibilidade de utilização de outras línguas, a par com as soluções que passam pelo recurso à intermediação de terceiros, nomeadamente, advogados, solicitadores ou tradutores.

Já em 2012, e tendo em vista o aprofundamento de uma Administração Pública de qualidade, transparente e ao serviço dos cidadãos, o Provedor de Justiça, na sua proposta de adoção de um Código de Boa Conduta Administrativa, havia chamado a atenção para a questão da utilização de língua estrangeira pelos serviços públicos¹³². Como já se referiu, a questão é hoje claramente mais premente, e mais amplamente identificada. Assim, incluído no objetivo *Promover a integração e a inclusão no atendimento*, apontava-se como meta na Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023 que 50 % dos *websites* da Administração Pública fossem traduzidos para língua inglesa através do portal ePortugal, e o lançamento de um projeto-piloto para o *balcão único do imigrante*, que disponibilizasse serviços relacionados com a regularização da permanência em território nacional.

¹²⁸ Artigo 54.º do CPA.

¹²⁹ A questão também se coloca relativamente a cidadãos portugueses sem conhecimento suficiente da língua.

¹³⁰ A população estrangeira com estatuto legal de residente mais do que duplicou desde 2015 até 2022, respetivamente, 383.759 e 781.247 (cfr. www.pordata.pt, consultado em 27/11/2023).

¹³¹ Cfr. <https://bpstat.bportugal.pt/conteudos/noticias/1977>

¹³² Recomendação 1/B/2012, disponível em https://www.provedor-jus.pt/documentos/Rec_1B2012.pdf

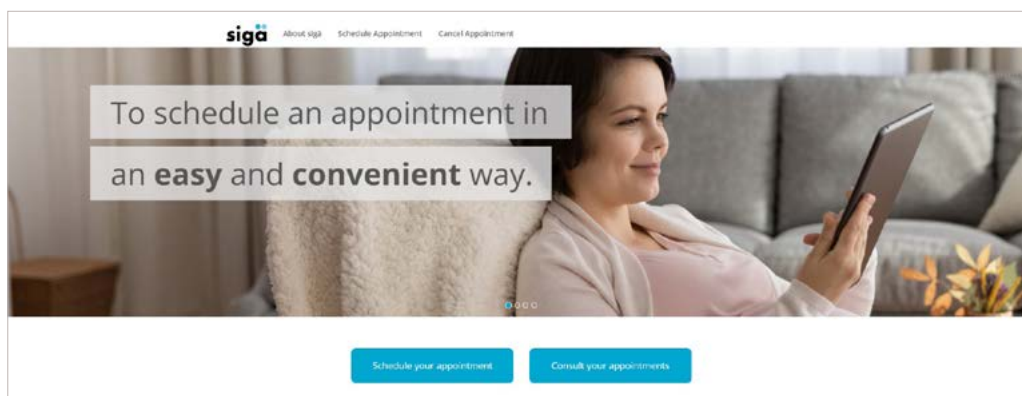
Relativamente a determinadas entidades, a questão do atendimento em língua estrangeira constitui, mais do que um mero desafio, uma questão verdadeiramente primordial. Por exemplo, no quadro da extinção do SEF¹³³, o IRN antecipava, à data da monitorização, a necessidade de recorrer a tecnologias avançadas de tradução, em face da assunção de competências nos procedimentos de renovação de títulos de residência em território nacional¹³⁴.

A necessidade de utilização de língua estrangeira é também já considerada em sede de recrutamento: os procedimentos de concurso para provimento de conservadores de registos e de oficiais de registos que se iniciaram em junho de 2023 exigem conhecimentos de língua inglesa¹³⁵.

Por seu turno, o programa de formação do Instituto Nacional de Administração para 2024 inclui, na vertente *Interesse e serviço público*, o curso *Línguas estrangeiras*, que propõe formação de nível inicial, intermédio e avançado em inglês.

Ainda nas matérias abrangidas pelo IRN, é de realçar que o próprio legislador prevê os termos em que podem ser aceites documentos em língua estrangeira: quer o artigo 43.º, n.º 3, do Código do Registo Predial¹³⁶, quer o artigo 32.º, n.º 2, do Código do Registo Comercial, permitem a aceitação, como prova documental de factos sujeitos a registo, de documentos escritos em língua inglesa, francesa ou espanhola, se o funcionário dominar essa língua. De outro modo, os documentos têm de ser traduzidos.

No procedimento de marcação do atendimento, o pedido de senha do dia e a marcação prévia, via aplicação SIGÄ, está disponível em língua inglesa.



Portal do SIGÄ em inglês.

Quanto ao ato de atendimento, em si, a generalidade dos serviços confirma que o atendimento presencial ou telefónico em língua estrangeira é assegurado *desde que os funcionários disponham de conhecimentos linguísticos suficientes*. Esta dependência de fatores exclusivamente individuais é suscetível de introduzir um grau de imprevisibilidade significativo, a possibilidade de resultados diversos em situações semelhantes, denotando ausência de capacidade de planificação e de prévia alocação de trabalhadores ao atendimento em língua estrangeira.

¹³³ V. Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho.

¹³⁴ V. artigo 81.º-A da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho.

¹³⁵ V. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/aviso/11830-a-2023-214618960> e <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/aviso/11830-b-2023-214618961>

¹³⁶ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 224/84, de 6 de julho.

Por exemplo, aquando da visita à Loja do Cidadão do Saldanha, foi acompanhado no *espaço cidadão* o atendimento de pessoa desconhecedora da língua portuguesa, e com dificuldades de expressão em inglês, que não viu concretizar-se com sucesso o ato de atendimento (em assunto relacionado com a criação de conta na Segurança Social Direta), em face da incapacidade de compreensão recíproca com a funcionária que o realizava. Diversamente, um outro cidadão estrangeiro, com idênticas dificuldades de expressão – em português e em inglês –, atendido no mesmo serviço, mas por outra funcionária, foi bem-sucedido no atendimento (em assunto de igual complexidade, relacionado com a ativação da Chave Móvel Digital).

Com vista a assegurar o atendimento em língua estrangeira, o IRN prevê a solicitação nesse sentido junto dos serviços centrais ou dos serviços locais de registo – o sítio eletrónico dispõe de uma listagem dos serviços com disponibilidade de atendimento presencial em língua estrangeira (em inglês, francês ou espanhol e, nalguns casos, disponíveis cumulativamente)¹³⁷.

O balcão *Company IN – Empresa na Hora*, do IRN, apenas existente em Lisboa e em Matosinhos, é anunciado com a possibilidade de atendimento em inglês para os cidadãos estrangeiros que pretendam constituir uma empresa, sendo necessária marcação prévia. Para além do atendimento em inglês, este balcão procede ainda à intermediação com os serviços da AT, com vista à atribuição automática de NIF aos requerentes, caso não o tenham, visto que a sua titularidade é condição prévia necessária para a constituição de uma empresa¹³⁸.



Registo de Lisboa na Loja do Cidadão do Saldanha: aviso, em inglês, sobre a necessidade de o cidadão se fazer acompanhar por intérprete caso não compreenda português.

Na visita realizada à Loja do Cidadão do Saldanha verificou-se que, em todos os postos de atendimento do IRN dedicados ao cartão de cidadão e ao passaporte, constava o seguinte aviso, em papel, em língua inglesa: *se não fala ou não percebe português tem de se fazer acompanhar pelo seu próprio tradutor*. A mesma informação encontrava-se disponível no Serviço de Finanças de Lisboa 2, em inglês e em francês. Por seu turno, no DIC – Campus de Justiça (IRN), ainda que não exista afixação de informação em sentido semelhante, verificou-se que vários cidadãos, por não dominarem o português, se faziam acompanhar de um tradutor.

¹³⁷ Documentos estrangeiros | IRN.justica.gov.pt

¹³⁸ <https://justica.gov.pt/Portals/0/IRN/incorporating-company-guide-LINKS.PDF?ver=2020-01-30-214952-110>

Situação particular, digna de registo, é a ACT de Beja – Unidade Local da ACT do Litoral e Baixo Alentejo, onde se verifica uma elevada afluência de trabalhadores em situação de especial vulnerabilidade, de múltiplas nacionalidades, na medida em que a sua área de jurisdição abrange muitas zonas agrícolas onde aqueles trabalham (o que levou a ACT a garantir a prestação de atendimento informativo em Odemira, três vezes por semana, nas instalações do ISS). A visita realizada a este serviço desconcentrado revelou que estes utentes encontram expressivas 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.

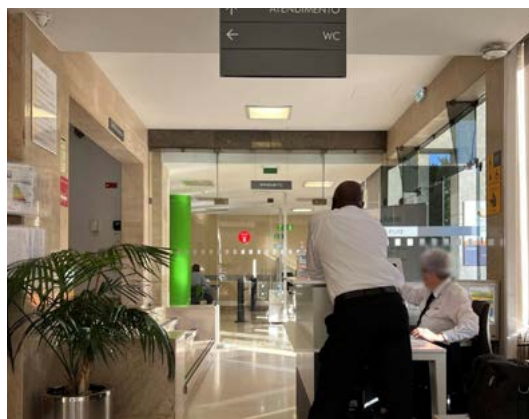
Também nos serviços de atendimento do ISS visitados (Lisboa-sede, Braga-sede, Alenquer, Moura e Serpa – Loja do Cidadão) se constatou uma elevada afluência de cidadãos estrangeiros. Embora nem todos os funcionários dominem a língua inglesa, a comunicação também se faz maioritariamente com recurso a esta língua e, por iniciativa dos funcionários, 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 tramitar os pedidos de pensões de cidadãos com carreiras contributivas fora de Portugal, tendo sido referido que, quando necessário, os tradutores podem ser chamados para ajudar no atendimento.

A ACT transmitiu ter ministrado formação aos trabalhadores do ACM, que prestam informação a migrantes em matéria laboral, para que estes disponham de noções técnicas básicas que permitam uma melhor informação.

O recurso a ferramentas digitais de tradução prolonga o tempo de atendimento e torna-o mais complexo, podendo comprometer o cumprimento dos *slots*.

Exceção aos serviços visitados, constitui o atendimento (presencial ou não) no IGFSS – processo executivo da Segurança Social – que decorre exclusivamente em português, em conformidade com as instruções emanadas pelos serviços centrais do IGFSS.

Das visitas realizadas resultou ainda que, em alguns locais, o pessoal de segurança que presta apoio junto ao terminal das senhas tem conhecimentos em inglês (v.g. Secção de Processo Executivo de Lisboa I, Loja do Cidadão do Saldanha e Porto).



SPE de Lisboa I: um bom exemplo de balcão de acolhimento em que era assegurado, por um dos seguranças, o acolhimento e encaminhamento também em língua inglesa.

Para o cidadão que não domina a língua portuguesa, para além da possibilidade de atendimento em língua estrangeira, será igualmente relevante a disponibilização de informação escrita em suporte físico ou *online* em língua estrangeira.

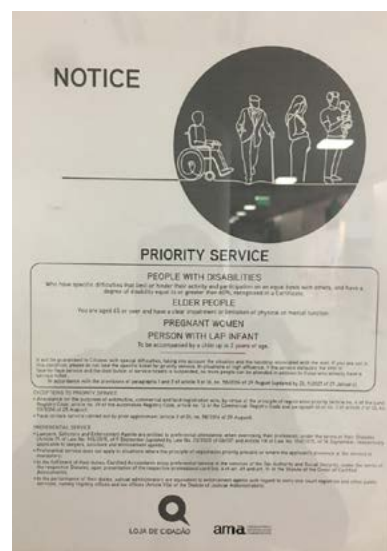
Relativamente à AT, alguns documentos escritos são disponibilizados com *QR Code* que permite a tradução automática de documentos; é o caso, por exemplo, do requerimento de NIF – o código permite conhecer, na língua falada pelo interessado, os documentos necessários para instruir o pedido. A AT declarou pretender generalizar esta funcionalidade a outros serviços e valências.

Das visitas realizadas, constatou-se que em alguns serviços são disponibilizados documentos informativos em língua estrangeira: é o caso do serviço da ACT de Beja, onde estava disponível um desdobrável com informação sobre o Tráfico de Seres Humanos, em português, inglês e ucraniano. Por seu turno, no ISS (Alenquer e Lisboa-sede) existia um folheto, em inglês, com a designação “Request for a Social Security Identification Number”; no ISS Lisboa-sede existem ainda minutas de requerimentos em inglês, como o relativo ao rendimento social de inserção ou ao abono de família.

Por seu turno, na Loja do Cidadão do Saldanha, encontram-se afixados avisos em língua inglesa relativos, nomeadamente, ao número de senhas disponíveis (AT); ao atendimento prioritário; às regras relativas à apresentação de sugestões, de reclamações e de louvores e aos cães de assistência. Os avisos proferidos, em altifalante, são efetuados em língua portuguesa e inglesa e dizem respeito, nomeadamente, à indisponibilidade de senha para determinado serviço ou à necessidade de observar o silêncio, na sala de espera, de modo a não perturbar o atendimento.



Loja do Cidadão do Saldanha – Lisboa: informação, em português e inglês, sobre acesso gratuito à rede *wifi*; sobre vários serviços e entidades com atendimento digital; sobre horários praticados em cada uma das entidades presentes na Loja do Cidadão; informação sobre cães de assistência, reclamações, sugestões e louvores, atendimento prioritário.



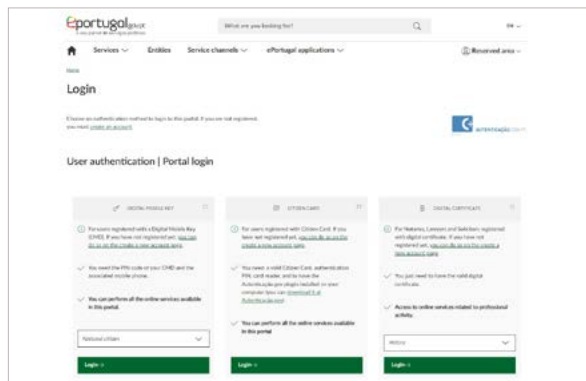
Loja do Cidadão do Porto: aviso em inglês sobre prioridades no atendimento.

Já na visita à Loja do Cidadão do Porto, foi notória a dificuldade de muitos cidadãos estrangeiros quanto a questões simples, como o que fazer na eventualidade de deixar passar o número da senha distribuída, apesar desta informação se encontrar disponível em inglês, em papel afixado no local de distribuição de senhas (tolerância de 3 números).

Por fim, na Loja do Cidadão de Faro não se encontrou afixada qualquer informação em língua estrangeira relativa ao atendimento, mas existe um balcão do Centro Nacional de Apoio à Integração de Migrantes, para onde são frequentemente encaminhados os cidadãos estrangeiros.



Portal do IRN: *Company In – Empresa na Hora*.



Portal do eportugal.gov.pt em inglês.

No que diz respeito à informação disponibilizada *online* em língua estrangeira, é de salientar o serviço *Company IN – Empresa na Hora*, do IRN, cujo sítio eletrónico disponibiliza um documento denominado “How to incorporate a company in Portugal”, onde são descritos os passos para criação de uma empresa, bem como os respetivos custos, contacto para a marcação do atendimento, minutos de acordo com o tipo de empresa a criar, procuração-tipo e uma lista de nomes pré-aprovados. Contudo, por consulta à página eletrónica, verificámos que os *links* que permitiriam o acesso a estas funcionalidades não estão operacionais, com exceção do contacto de correio eletrónico e da ligação à AT (consultado em 28/11/2023).

A documentação existe em formato papel, e é disponibilizada presencialmente. Por fim, é referido no sítio eletrónico, que, no momento do atendimento, pode ser exigida pelos serviços a tradução ou autenticação dos documentos originais.

No âmbito da informação disponível *online* merecem igualmente referência as páginas eletrónicas do ISS¹³⁹ e eportugal.gov.pt¹⁴⁰, por terem versões em português e inglês. A primeira apresenta um conjunto muito mais alargado de informação em inglês e tem também disponíveis formulários eletrónicos e Guias Práticos em língua inglesa; na página eportugal.gov, uma parte significativa do conteúdo só está disponível em português. O site da AT dispõe de uma parte de conteúdo em língua inglesa, com a designação *Tax information/ Portuguese tax system*. A página da ACT dispõe da opção “selecionar idioma”, propondo inglês, francês e espanhol; a tradução é feita através de ferramenta Google, o que é expressamente indicado.

O Serviço de Tradução Telefónica

Como acima se referiu, o aumento do investimento estrangeiro e da permanência ou visita, a qualquer título, de cidadãos que não dominam a língua portuguesa, implica novos desafios para os serviços, com vista a permitir uma comunicação clara.

¹³⁹ <https://en.seg-social.pt/homepage>

¹⁴⁰ <https://eportugal.gov.pt/en-GB/inicio>

É manifesto que não será possível, e porventura tão pouco adequado, dotar os serviços públicos de trabalhadores que dominem a vasta panóplia de línguas maternas destes cidadãos.

Revela-se, assim, da maior importância nesta matéria o funcionamento do Serviço de Tradução Telefónica (STT) criado no âmbito do Alto Comissariado para as Migrações (ACM)¹⁴¹, que importa divulgar junto de cidadãos e 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 portugueses, e também garantir aos trabalhadores um exercício mais fácil e seguro das suas funções nestas situações de atendimento. O recurso a esta solução diminui o risco de informações não corretamente compreendidas, e de défices na comunicação.

O Serviço de Tradução Telefónica dispõe de uma bolsa com 107 tradutores/intérpretes que podem interligar, em conferência telefónica, os cidadãos estrangeiros e os técnicos dos serviços. Abrange 69 idiomas e dialetos, não tem custos nem para os utilizadores particulares, nem para as entidades e funciona todos os dias úteis em horário alargado (das 09h00 às 19h00), através da Linha de Apoio a Migrantes (808 257 257).

Quanto à forma de o operacionalizar:

- Se se requerer o serviço a prestar de imediato e houver disponibilidade de tradutor, é estabelecida a ligação, colocando em conferência telefónica o tradutor e a entidade/cidadão;
- Se não houver disponibilidade de tradutor, o operador agenda o serviço para uma hora compatível com a disponibilidade da bolsa de tradutores, adiando-se assim o serviço para essa hora;
- Se se pretender agendar o serviço, é verificada a disponibilidade da bolsa de tradutores e é efetuado o agendamento. Na hora agendada, a entidade/cidadão liga, o operador coloca-o em espera, contacta o tradutor e cria uma conferência entre ambos.

A existência, a utilidade e a abrangência desta ferramenta levou a Provedoria a indagar, no âmbito da presente intervenção, acerca do respetivo conhecimento e utilização pelas entidades estudadas.

Tanto nos serviços visitados do IRN, como do IGFSS, do ISS e da ACT, não encontramos evidências de recurso ao STT.

A AT condiciona a utilização do STT a marcação prévia, que pode demorar alguns dias, por dificuldades inerentes à disponibilidade dos tradutores.

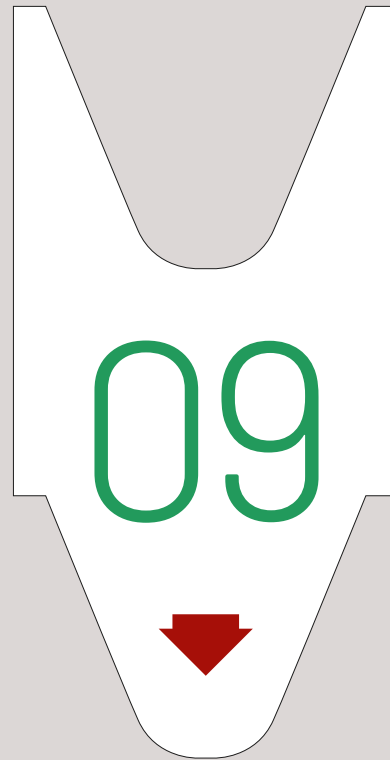
Já na AMA, não só há conhecimento do STT, como estará em vias de celebração um protocolo sobre a sua utilização. Na Loja do Cidadão do Saldanha foi referido estar em vias de conclusão um protocolo para abertura de um «posto» na mesma loja, e foi possível constatar que estavam disponíveis folhetos com os contactos do referido serviço de tradução.

¹⁴¹ E agora operado pela AIMA.

CONCLUSÕES

- Da análise efetuada resulta que o atendimento em língua estrangeira não parece ter ainda constituído objeto de uma reflexão e de uma tomada de posição global, tendo vindo a ser adotadas soluções de forma atomística, e em função da evolução factual das circunstâncias.
- Com efeito, se por um lado há serviços que dispõem de serviço de tradução próprio, por exigências inerentes à sua atividade (CNP), outros dispõem de funcionários não especializados nesta área e com mais ou menos conhecimentos de alguma língua estrangeira.
- O escasso recurso ao STT, um valioso auxiliar na barreira linguística inerente ao atendimento em língua estrangeira, parece evidenciar a necessidade de divulgação da sua existência.
- Um primeiro e necessário passo seria dar a conhecer este serviço a todos os funcionários afetos ao atendimento, em qualquer serviço público.
- Num segundo passo, sugere-se que, ao menos nos casos em que o atendimento é efetuado com marcação prévia, seja esta efetuada *online*, presencialmente ou por telefone, se informe o cidadão da possibilidade de agendar o STT, se necessário.
- A par do escasso recurso dos serviços ao STT, e muito em consequência desta escassez, foi possível observar um significativo voluntarismo por parte de muitos trabalhadores, que recorrem às suas competências linguísticas pessoais com o objetivo de responder às necessidades de quem não domina a língua portuguesa. Tal atitude, que tem muito de louvável não é, porém, isenta de riscos quanto à qualidade e segurança do atendimento.
- O recurso a ferramentas digitais de tradução é efetuado numa tentativa de compreender e de atender as solicitações dos cidadãos, sem que se conheça orientação oficial nesse sentido ou em sentido contrário.
- No atendimento em língua estrangeira, em número significativo de situações, nenhum dos intervenientes (funcionário/cidadão) se exprime na sua língua materna. Acresce, como obstáculo à comunicação, a utilização de termos técnicos, nem sempre do domínio comum dos intervenientes.
- Esta situação comporta visíveis riscos de serem prestadas informações erradas, por parte dos funcionários, ou de haver uma compreensão errada, por parte do cidadão, quanto às informações que lhe são prestadas.
- De uma outra perspetiva, e das visitas efetuadas, verifica-se uma falta de uniformidade entre os vários serviços e mesmo entre as diversas Lojas do Cidadão, quanto às informações afixadas em língua estrangeira: se há serviços que não dispõem de qualquer informação afixada em língua estrangeira, outros dispõem de uma considerável informação, limitada à língua inglesa.

-
- A falta de uniformidade verifica-se ainda na informação disponibilizada, em língua estrangeira, nos sítios eletrónicos das instituições: enquanto em alguns existe informação em português e em inglês, outros não dispõem de qualquer informação em língua estrangeira.
 - A elevada demanda dos serviços públicos por parte de cidadãos que não falam português, e a verificada pulverização de soluções reclama uma maior atenção a esta questão, sendo configuráveis, designadamente, um maior aproveitamento dos recursos do STT, com eventual melhoria das suas valências, bem como a criação de um serviço em língua estrangeira – por exemplo, telefónico – mais profissionalizado e centralizado, mobilizando recursos específicos e destinado a estes cidadãos que permitisse uma correta triagem e um encaminhamento para os serviços/canais de atendimento disponíveis.
 - A este propósito é ainda de realçar a falta de informação, nas instalações dos serviços, quanto à possibilidade de se utilizarem outros canais de atendimento, não presencial, como seja a videoconferência, o atendimento telefónico, a marcação pelo sistema SIGÄ, etc. Trata-se de uma lacuna que, como já acima se verificou, também abrange os avisos afixados em língua portuguesa. A disponibilização desta informação permitiria, certamente, obviar a futura procura do atendimento presencial.



**RECURSOS HUMANOS,
FORMAÇÃO PARA O ATENDIMENTO
E INSTALAÇÕES**

09

RECURSOS HUMANOS, FORMAÇÃO PARA O ATENDIMENTO E INSTALAÇÕES

A existência e adequada gestão de capital humano especializado e motivado é indispensável para o atendimento de qualidade que se exige à Administração Pública.

É consabido que o exercício das funções de atendimento é extremamente exigente e desgastante para os trabalhadores que as desempenham, por variadas razões.

Por um lado, há uma enorme pressão inerente à necessidade de cumprimento dos *slots* definidos para o atendimento, quer porque isso pode relevar para a avaliação individual do trabalhador, por parte dos seus dirigentes, quer porque a necessidade de prestar esclarecimentos fidedignos ao cidadão, em múltiplas matérias, exige uma constante atualização e aprofundamento dos conhecimentos. A pressão existe ainda do ponto de vista da necessidade de respeitar as regras de urbanidade em contacto direto com quem, algumas vezes, se dirige aos serviços em situação de especial inquietação e preocupação para resolução de um problema com forte impacto na sua vida pessoal ou profissional.

Sobre a importância da formação dos trabalhadores encarregados do atendimento ao cidadão, pronunciou-se o Provedor de Justiça, em 2004, nos termos seguintes, que se entende permanecerem atuais:

“Estes funcionários são, desde logo, a face mais visível da administração. De pouco vale um quadro legal que consagre uma administração moderna, desburocratizada, eficaz e próxima do cidadão, se os funcionários que com ele se relacionam não estiverem habilitados para pôr em prática tais conceitos”¹⁴¹.

A aposta na formação dos trabalhadores responsáveis pelo atendimento, bem como na sua valorização, é clara condição da melhoria da qualidade desta vertente essencial da comunicação cidadão/Administração. Exemplificativamente, encontramos incluída no objetivo *Promover a integração e a inclusão no atendimento* da Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023, a medida “Criar um *centro de competências em atendimento* que promova a visão integrada e a melhoria da qualidade deste serviço”.

Do ponto de vista do cidadão, é de ressaltar a expectativa e confiança nas informações que lhe são prestadas e o impacto que pode ter a prestação de informação incorreta, incompleta ou utilizando linguagem hermética ou ininteligível. Para além da perda de tempo que isso pode implicar para a resolução do problema, outros casos haverá em que a informação incorreta, incompleta ou ininteligível pode condicionar ou mesmo impossibilitar o exercício de um determinado direito ou o cumprimento de determinada obrigação (veja-se o caso, por exemplo, de informações incorretas quanto a prazos a observar pelo cidadão).

¹⁴¹ <https://www.provedor-jus.pt/provedor-de-justica-sugere-as-administracoes-central-regional-e-local-um-melhor-esclarecimento-sobre-os-casos-de-atendimento-preferencial-ou-prioritario-a-alguns-utentes-dos-servicos-publicos/>

Também relevante para a qualidade do atendimento são as condições das instalações físicas dos serviços, não só, e a vários níveis, para os cidadãos, como também para os trabalhadores que ali desempenham funções. Entre outras, estão em causa a questão do acesso às instalações, a adequação dos espaços de espera, de atendimento e do posto de trabalho, o nível de ruído, e os equipamentos disponíveis.

(i) Suficiência, adequação e distribuição dos recursos humanos

Em matéria de *suficiência e adequação dos recursos humanos*, no ISS e na Loja do Cidadão do Porto, na sequência das visitas realizadas, foram relatadas situações de insuficiência de recursos humanos disponíveis para o atendimento.

No IRN, foi sublinhado que a média de idades dos trabalhadores ascenderá aos 58 anos. Todos os serviços contactados fizeram notar, ainda, a escassez de recursos humanos para dar resposta ao volume de trabalho (quadro de pessoal incompleto/baixas prolongadas).

Para colmatar este problema, foram iniciados procedimentos de recrutamento (conservador de registos e oficial de registos). De notar que não era aberto concurso externo para estas categorias há mais de 20 anos.

Nesta entidade, foi ainda informado que o recurso a trabalho extraordinário é pouco frequente, sendo centralmente decidido para tarefas pontuais, mas com taxa de adesão, por regra, baixa.

Por seu turno, na ACT, foi salientada, por alguns serviços desconcentrados, a falta de trabalhadores de apoio administrativo, designadamente no serviço inspetivo. Esta situação implica que os inspetores, que têm de realizar cumulativamente atendimento ao cidadão e inspeções, são, ao mesmo tempo, sobrecarregados com trabalho administrativo inerente ao serviço inspetivo.

Numa outra perspetiva, verifica-se que os tempos de espera presencial e afluência massiva de cidadãos aos serviços são suscetíveis de gerar questões de segurança. Por este motivo, é habitual contar com o auxílio de elementos de empresas de segurança privada, sobretudo no momento de abertura dos serviços. Por exemplo, no caso da sede do ISS e na Loja do Cidadão de Faro encontravam-se, à data das visitas, dois elementos da segurança.

Estes elementos participam não só na organização e segurança das filas como também, por vezes, na distribuição de senhas e no esclarecimento de algumas dúvidas. O desempenho destas últimas tarefas não se encontra, no entanto, no âmbito do seu conteúdo funcional adivinhando-se a omissão de formação para tanto. Na Loja do Cidadão de Faro foi-nos informado que existe um especial cuidado na escolha destes profissionais, em coordenação com a respetiva empresa de segurança, por forma a assegurar que reúnam as características adequadas às funções exercidas, tendo sido observado, *in loco*, que as mesmas são exercidas com zelo, sensibilidade e em inglês, se necessário.

O atendimento ao público reclama também, por vezes, como já referido, colaboração de agentes policiais em alguns locais (Lojas do Cidadão, ISS Lisboa-sede), para permitir uma melhor organização das filas e garantir a segurança nas instalações. Situação que reveste especial preocupação em termos de segurança é a alegada existência de redes de facilitação, à entrada das Lojas do Cidadão, cujos alvos são normalmente estrangeiros que procuram serviços de obtenção de NIF/NISS. Esta situação foi, aliás, objeto de notícias na comunicação social, que relatou a existência de filas noturnas, com pagamento de senhas e venda posterior a terceiros.

A criação de um sistema de triagem no Balcão de Acolhimento na Loja do Cidadão do Saldanha, gerido pelo município de Lisboa, onde se encontram três funcionários municipais, permite gerir mais eficazmente a afluência aos serviços. Este balcão, para além de efetuar uma triagem quanto ao atendimento no IMT, cuja solicitação aumentou devido, nomeadamente, aos títulos necessários para a condução de TVDE, presta esclarecimentos gerais e efetua agendamentos.

Em matéria de *distribuição pelos serviços*, constata-se a existência de entidades (por exemplo, a ACT, a AT e o IGFSS) que escalam especificamente, mas em modelo rotativo, os trabalhadores para a prestação de serviços de atendimento, o que se identificou como boa prática. Por exemplo, o atendimento do serviço informativo da ACT é prestado, em regime rotativo, por inspetores do trabalho e técnicos superiores, o que garante benefícios para o cidadão (que recebe informação de trabalhadores especialmente qualificados) e para os trabalhadores, em especial para os inspetores, que passam a ter contacto com a realidade laboral fora da atividade inspetiva. Estas vantagens são também percecionadas pelos próprios serviços.

Pelo contrário, das visitas realizadas verificou-se que nos serviços do ISS não há qualquer rotatividade entre os funcionários que estão no *front office* e os do *back office*, regime em prática em todos os serviços, inclusive nos de grande dimensão: os funcionários afetos ao atendimento apenas realizam atendimento, complementado com tarefas de *back office* relacionadas com a mesma atividade¹⁴³. Na Loja do Cidadão do Porto verificou-se que estes trabalhadores realizam trabalhos de acompanhamento em serviços de continuidade, tais como contactos telefónicos com vista a confirmar a resolução da situação ou a esclarecimento de dúvidas, nos momentos em que não existam cidadãos para atender.

Por sua vez, constatou-se que, 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*. No DIC – Campus de Justiça, os trabalhadores que prestam atendimento estão afetos exclusivamente ao mesmo.

A constatada falta de recursos humanos para o atendimento e a fraca adesão a horas extraordinárias em alguns serviços levam a colocar a questão sobre a possibilidade de tornar o atendimento ao público mais atrativo, desde logo através da prática da rotatividade.

¹⁴³ Por *back office* entende-se aqui todo o trabalho que não tem ligação com o atendimento, designadamente a instrução de procedimentos administrativos iniciados com pedidos dos cidadãos.

(ii) A formação e especialização dos recursos humanos

A *formação dos trabalhadores* que prestam atendimento deve desenvolver-se, ao menos, em duas vertentes: a formação em técnicas de atendimento¹⁴⁴ e a formação nas matérias em que prestam atendimento.

Por um lado, se os funcionários dispuserem de formação sobre técnicas de atendimento, mais facilmente poderão resolver conflitos ou animosidades que possam surgir no contacto com o cidadão, algumas das vezes já exasperado com o tempo de espera ou com a burocracia necessária à resolução da questão que o leva a procurar o atendimento.

Por outro lado, se os funcionários dispuserem de formação sobre as matérias em que prestam atendimento encontram-se capacitados para o prestar de forma mais célere, sem necessidade de consulta de outros recursos, nomeadamente humanos, e com um menor índice de erros.

A fiabilidade das informações ou do serviço prestado no atendimento tem a maior relevância – a ocorrência de erros poderá ter enormes repercussões na esfera do cidadão, quer quando lhe é prestada uma informação incompleta que inviabiliza a resolução imediata da sua questão, quer quando lhe é prestada uma informação errada que poderá obstaculizar o exercício de um direito ou o cumprimento de uma obrigação, nomeadamente, de forma atempada. A impossibilidade de sindicância de informações prestadas oralmente acentua a necessidade de prevenir erros, nomeadamente através de um plano de formação adequado.

Importante será, não só a formação inicial, mas também a formação contínua de modo a que os funcionários estejam habilitados a prestar um atendimento de qualidade. A qualidade do atendimento mede-se, nomeadamente, pela satisfação do cidadão que almeja obter um serviço célere e uma informação correta que lhe permita exercer um direito ou cumprir uma obrigação.

Em matéria de *formação inicial* dos trabalhadores, dá-se nota da existência de iniciativas como a *Academia AMA* que ministra com natureza mista, presencial e *online*, durante 5 dias o denominado curso “Formação Inicial AMA”.

Esta formação, obrigatória, é ministrada a todos os serviços em funcionamento nas lojas do cidadão e aos funcionários da AMA.

Constata-se, pela consulta da respetiva página eletrónica¹⁴⁵, que a formação ministrada pela *Academia AMA* se distribui por cinco núcleos temáticos: (i) atendimento ao público; (ii) cidadania digital; (iii) desenvolvimento pessoal; (iv) liderança e estratégia; e (v) tecnologias de informação e comunicação.

Em matéria de *formação contínua*, verifica-se, por outro lado, e transversalmente a todas as entidades, a realização de ações de formação.

¹⁴⁴ O Instituto Nacional de Administração disponibiliza formação em *Atendimento ao Cidadão*, com diversos cursos: *Atendimento ao cidadão em serviços de saúde*; *Atendimento ao cidadão por telefone*; *Gestão de reclamações*; *Princípios essenciais do atendimento ao cidadão* (2023); *Atendimento ao cidadão e Gestão de reclamações* (2024).

¹⁴⁵ <https://academia.ama.gov.pt/mod/page/view.php?id=31289> consultado a 02/10/2023

Na ACT, as visitas realizadas permitem concluir que os trabalhadores afetos ao serviço informativo têm acesso, com regularidade, a formação nas matérias em que prestam atendimento como seja, por exemplo, a formação em “Agenda do Trabalho Digno” na sequência de alteração recente do Código do Trabalho. Já quanto a formação em matérias relativas a atendimento, e após o período pandémico em que não terá ocorrido a formação dos trabalhadores, esta tem vindo a ser retomada desde meados de 2023.

Adicionalmente, relativamente a algumas entidades, decorreu já um período de tempo relevante desde a última ação de formação, realizada em período pré-pandémico (como no caso da AT e do IGFSS).

Algumas entidades, como a AT, informam ter a intenção de realizar, no futuro próximo, ações de formação em matéria de técnicas de atendimento.

O IRN disponibiliza aos seus trabalhadores *materiais de apoio ao atendimento* (por exemplo, guiões). Em todos os serviços desta entidade visitados, verificou-se que há dificuldade de frequência da formação disponibilizada. É invocada a sobrecarga de trabalho, designadamente pelo pessoal que desempenha funções no atendimento.

Marginalmente, também no caso da AMA, a formação contínua dos trabalhadores passa pela circulação de *newsletters* em matéria de atendimento ou de guiões e outros instrumentos padronizados, descritivos de boas práticas em matéria de atendimento (ainda que, por vezes, carecidos de atualização).

No caso do ISS, e no que respeita às matérias objeto de atendimento, os trabalhadores utilizam a informação constante nos Guias Práticos¹⁴⁵ e numa base de informação interna, sendo emitidos alertas sempre que é efetuada alguma alteração aos Guias (em média, são emitidos dois alertas por dia). Contudo, nos serviços com grande pressão de atendimento há muitas tarefas de *back office* que têm de ser concluídas pelos funcionários afetos ao atendimento, depois de terminado o horário deste (é o caso do registo de envelopes numerados, de marcações), o que lhes retira disponibilidade para as atualizações necessárias, nomeadamente alterações legislativas e acompanhamento das alterações dos referidos guias. Em vários casos foi referido que os coordenadores do atendimento fazem uma síntese das alterações/atualizações que, posteriormente, transmitem aos demais trabalhadores.

No ISS, os trabalhadores dos locais de atendimento onde há Balcão da Inclusão receberam formação em matéria de atendimento de pessoas com deficiência.

No caso do *atendimento em língua inglesa*, constata-se a inexistência de ações de formação ou, quando existem, a sua natureza estritamente facultativa (como nos foi referido pela AMA). Na Loja do Cidadão do Porto, foi-nos informado que os funcionários têm aderido aos cursos de inglês disponibilizados pela AMA.

Como já se referiu no Capítulo 8, o programa de formação do Instituto Nacional de Administração para 2024 inclui, na vertente *Interesse e serviço público*, o curso *Línguas estrangeiras*, que propõe formação de nível inicial, intermédio e avançado em inglês.

¹⁴⁶ Disponíveis em <https://www.seg-social.pt/guias-praticos>

(iii) Instalações

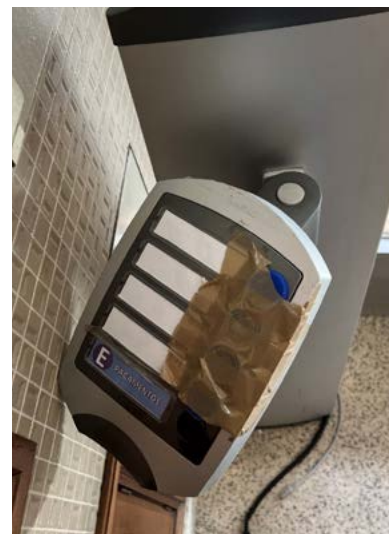
Nos locais visitados, foi possível constatar como pontos carecidos de intervenção:

- a) Degradação das instalações visitadas: serviço local de Moura do ISS (infiltrações, cobertura danificada); ACT Lisboa (um dos Gabinetes tinha uma zona inutilizada devido a infiltrações no teto, que aumentam em dias de chuva); Serviço de Finanças de Póvoa de Varzim (espaços amplos, mas muito degradados e não adaptados às necessidades dos trabalhadores e dos utentes);
- b) Instalações sanitárias: Serviço de Finanças de Lisboa 2 e de Póvoa de Varzim (sem instalações sanitárias para utentes – cf. Capítulo 6);
- c) Condições materiais do atendimento: serviço local de Alenquer do ISS (cadeiras muito degradadas, cuja substituição está prevista); Serviço de Finanças de Póvoa de Varzim (zona de espera com bancos corridos e desconfortáveis e apenas um, de entre os postos de atendimento, dispunha de cadeira para os utentes); no dia da visita, um dos elevadores da Loja do Cidadão de Faro estava avariado; serviço do IRN de Ílhavo aguardava, à data da visita, há um ano pela substituição do dispensador de senhas SIGÄ avariado;
- d) Falta de privacidade nos postos de atendimento: serviço local de Alenquer do ISS (a reduzida dimensão das instalações dificulta privacidade no atendimento, principalmente quando se trata de cidadãos com dificuldades auditivas, mas encontra-se prevista remodelação do espaço para garantir melhores condições de atendimento); ACT Lisboa (dois postos de atendimento a funcionar no mesmo gabinete, com separador); Serviço de Finanças de Lisboa 2 (não existe separação entre os balcões de atendimento e os locais de espera e a escassa distância entre eles não garante a privacidade do atendimento); Serviço de Finanças de Póvoa do Varzim (apenas um, de entre os cinco postos de atendimento reunia condições de privacidade);
- e) Falta de condições nas zonas de espera interiores: ACT Lisboa (a zona de espera situa-se em corredor, na entrada do prédio e dispõe de um número reduzido de cadeiras: 4);
- f) Conforto térmico: serviço do IRN de Ílhavo (condições térmicas excessivamente quentes durante o período do Verão e frias durante o período de Inverno).

As instalações visitadas mostraram-se, de resto e em termos gerais, adequadas. Quanto à *acessibilidade*, remete-se para o mencionado no Capítulo 6.



Serviço Local de Moura do ISS: condições degradadas das instalações.



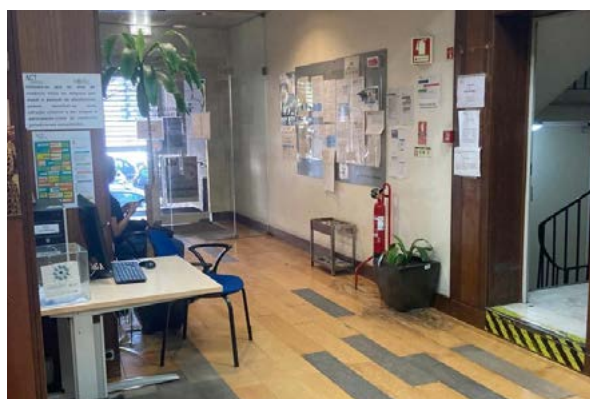
SF Póvoa de Varzim: máquina de senhas desde há muito inoperacional e nunca substituída por qualquer outro sistema de senhas.



Registo Civil, Predial, Comercial e Automóvel de Ílhavo: dispensador de senhas avariado.



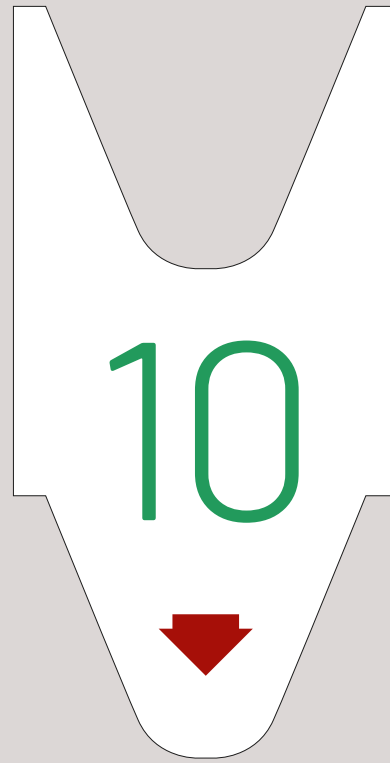
Na imagem da esquerda (SF Lisboa 2), exemplo de situação em que não é assegurada a privacidade no atendimento devido à proximidade entre zona de espera e balcões de atendimento. Pelo contrário, a imagem da direita (SF Bragança) revela um bom exemplo de privacidade no atendimento: os separadores de vidro/acrílico entre a zona de espera e os postos de atendimento, bem como a razoável distância entre estes espaços, contrastam com a imagem anterior.



ACT – Centro Local de Lisboa Oriental: zona de espera em corredor e com número reduzido de cadeiras, apenas 4.

CONCLUSÕES

- As funções de atendimento ao público revestem-se de grande exigência para os trabalhadores por elas responsáveis, quer ao nível dos conhecimentos técnicos, quer de competências interpessoais específicas, exigindo especial atenção a respetiva formação, em ambas as vertentes.
- No âmbito do presente estudo, foram assinaladas às equipas da Provedoria de Justiça carências quanto ao número de trabalhadores afetos ao atendimento, bem como várias situações de cumulação simultânea do atendimento ao público com outras tarefas.
- Foi identificada como boa prática a implementação de sistemas de rotatividade dos trabalhadores responsáveis pelo atendimento ao público.
- Visitados vinte e cinco locais de atendimento, foram detetados mais de uma dezena de problemas relevantes a nível do estado das instalações e das condições de privacidade no atendimento.



RECOMENDAÇÕES

10

RECOMENDAÇÕES

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.

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

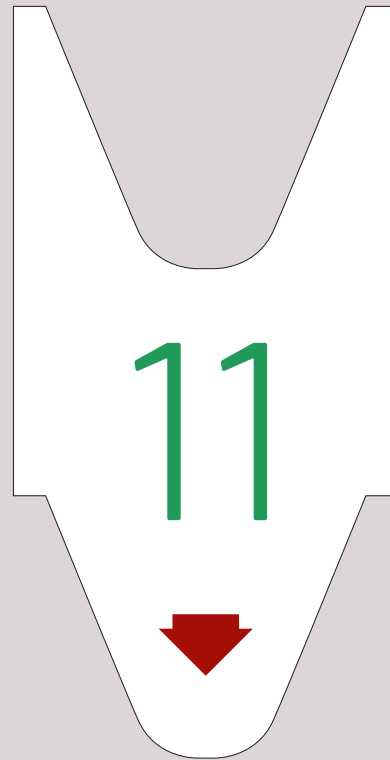
- 19 Proceder à revisão estrutural do enquadramento legal em matéria de atendimento preferencial, em atenção à alteração do paradigma de atendimento que, originariamente, o motivou.

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.



ANEXOS
INSTRUMENTOS UTILIZADOS
NA RECOLHA DE INFORMAÇÃO

LOCAIS DE ATENDIMENTO VISITADOS (e datas das visitas)¹

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

AT

Balcão da Autoridade Tributária e Aduaneira na Loja do 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)

IGFSS

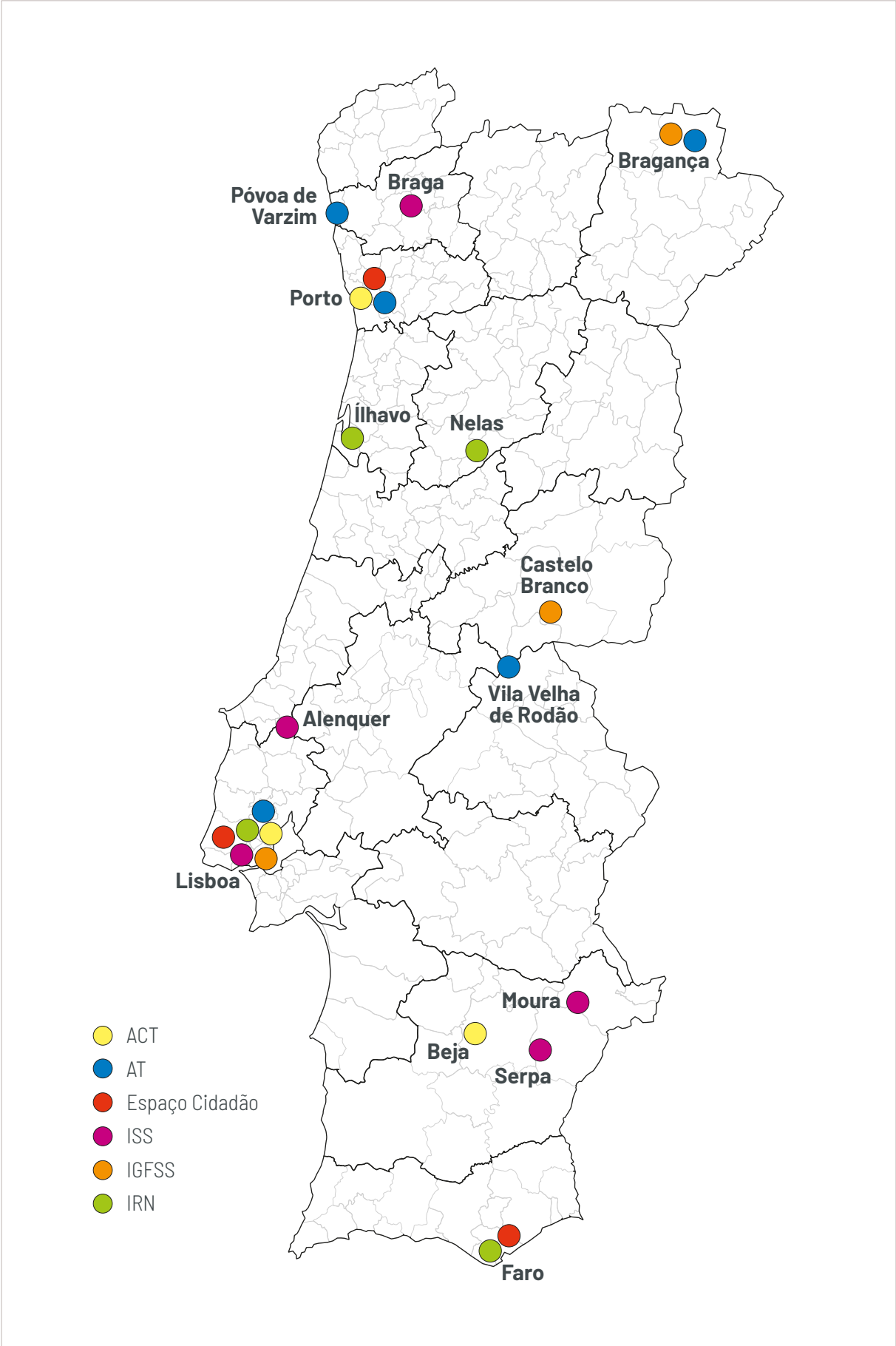
Secção de Processo Executivo da Segurança Social de Bragança (22/09/2023)
Secção de Processo Executivo da Segurança Social de Castelo Branco (28/09/2023)
Secção de Processo Executivo da Segurança Social de Lisboa I (10/10/2023)

IRN

Espaço Registos de Nelas (21/09/2023)
Registo Civil, Predial, Comercial e Automóvel de Ílhavo (28/09/2023)
Registo Predial de Faro² (04/10/2023)
Registo Civil de Faro (04/10/2023)
Registo de Lisboa na Loja do Cidadão do Saldanha (10/10/2023)
Departamento de Identificação Civil - Campus de Justiça, Parque das Nações, Lisboa (25/09/2023)

¹ No total, participaram nas visitas 14 colaboradores da Provedora de Justiça.

² Acrescem as valências de registo comercial e automóvel.



Exemplo de:

FICHA DE ENTREVISTA A UTENTE

Serviço: _____ Data: _____

CARATERIZAÇÃO DO UTENTE

DIVERSIFICAR O TIPO DE UTENTE ESCOLHIDO (EX. JOVEM, IDOSO, ESTRANGEIRO, PRIORITÁRIO/PREFERENCIAL)

Utente n.º

Género: M: F:

Idade:

Nacionalidade:

Língua falada:

Utente portador de deficiência: Sim Não

I. APRESENTAÇÃO

- 1) Apresentação do(s) assessor(es)
- 2) Explicar a ação da Provedoria de Justiça
- 3) Solicitar autorização para acompanhar o processo de atendimento (*esclarecer que estamos obrigados a sigilo; e que nem vamos querer saber do que se fala*)

II. QUESTÕES COMUNS A COLOCAR AOS UTENTES (COM E SEM AGENDAMENTO):

➤ Questões iniciais

- a) A que horas chegou ao serviço? _____

b) Assunto(s) que vem tratar?

c) Urgente(s)? **Sim** **Não**

d) É a primeira vez que tenta resolver/esclarecer o(s) assunto(s)? **Sim** **Não**

a) **Em caso negativo**, tentou resolver:

- Presencialmente: **Sim** **Não**
- Por email: **Sim** **Não**
- Por contacto telefónico: **Sim** **Não**
- Via Digital: **Sim** **Não**

Razões pelas quais não foi possível resolver o assunto:

➤ **Acompanhamento do Atendimento**

a) Tempo de espera na sala para ser atendido: _____

b) Hora a que foi atendido: _____

c) Duração do atendimento: _____

d) Assunto ficou esclarecido? **Sim** **Não**

Em caso negativo, razões:

e) Vai ser necessário novo atendimento? **Sim** **Não**

Em **caso afirmativo**, qual o novo atendimento necessário?

f) **Sendo utente prioritário ou preferencial:**

Senha específica: **Sim** **Não**

Alertou que tinha chegado? **Sim** **Não**

Antes de si foram atendidas pessoas sem senha prioritária/preferencial? **Sim** **Não**

Em caso de atendimento de forma intercalada, **como se processou?**

Caso o utente apresente **mobilidade reduzida/seja invisual** deparou-se com alguma barreira física?

g) **Sendo utente de língua estrangeira:**

Língua(s) falada(s): Espanhol

Inglês

Francês

Outras: _____

Pediu atendimento em língua estrangeira? **Sim** **Não**

Como? _____

Quando? _____

Que resposta obteve? _____

Recorreu ao serviço de tradução do **Alto Comissariado para as Migrações**?

Sim **Não**

Conhece essa possibilidade? **Sim** **Não**

III. ATENDIMENTO COM AGENDAMENTO: QUESTÕES A COLOCAR

O atendimento foi previamente agendado? **Sim** *(continuar em III)*

Não *(passar ao IV)*

a) Como agendou?

Através da *internet*

Via SIGA

Email

Linha telefónica

Presencialmente

Outra:

b) Quando agendou o atendimento? _____

c) Foi difícil fazer o agendamento? **Sim** **Não**

Se foi difícil, porquê?

d) Foi respeitada a hora agendada? **Sim** **Não**

Em caso negativo, qual a duração do atraso?

e) Videoconferência: Sabe que em alguns serviços públicos é possível fazer?

Sim **Não**

Em caso afirmativo, tentou informar-se se era possível aqui? E se fosse possível, marcaria?

IV. ATENDIMENTO SEM AGENDAMENTO: QUESTÕES A COLOCAR

f) Por que motivo veio sem marcação?

g) Tentou marcar? **Sim** **Não**

h) Procurou previamente informação sobre a possibilidade de ser atendido sem marcação? **Sim** **Não**

Onde?

i) Teve de tirar senha à entrada do serviço? **Sim** **Não**

j) Recorreu às senhas digitais (SIGA)? **Sim** **Não**
Não aplicável

k) À chegada precisou de justificar por que veio ao serviço sem agendamento?

l) Foram levantadas dificuldades ou aconselhado a voltar noutro dia com agendamento prévio?

m) Foi proposta qualquer outra alternativa? Qual?

n) Por que optou por vir sem marcação?

- Não conhecia a possibilidade de agendar
- Facilidade/garantia de atendimento espontâneo por regra
- Datas e/ou locais disponíveis não adequados

Razões: _____

- Dificuldade na utilização das formas de agendamento:

Exemplo de:

FICHA DE OBSERVAÇÃO DIRETA

Serviço: _____

Data: _____

A – Acolhimento de utentes

1. À hora de entrada

1.1. número de pessoas em fila à porta _____

(Registar com fotografias)

1.2. número de trabalhadores presentes _____

1.3. número de trabalhadores afetos ao atendimento _____

2. Dispensador de senhas

2.1. Existe? **SIM** **NÃO**

2.2. Está a funcionar? **SIM** **NÃO**

2.2.1. Se não, porquê

2.3. Tipo

2.3.1. Manual Automático

2.3.2. Geral Por assuntos

2.4. Dispensador por assuntos: Quais?

3. Número(s) em que se encontrava(m) as senhas à nossa entrada (Registar com fotografias)

3.1. Geral N.º _____

3.2. Por assuntos:

- Assunto: _____ N.º _____
- Assunto: _____ N.º _____
- Assunto: _____ N.º _____
- Assunto: _____ N.º _____
- Assunto: _____ N.º _____
- Assunto: _____ N.º _____

4. Número(s) em que se encontrava(m) as senhas à nossa saída (Registrar com fotografias)

4.1. Geral N.º _____

4.2. Por assuntos:

- Assunto: _____ N.º _____
- Assunto: _____ N.º _____
- Assunto: _____ N.º _____
- Assunto: _____ N.º _____
- Assunto: _____ N.º _____
- Assunto: _____ N.º _____

5. Deixaram de ser disponibilizadas senhas? **SIM** **NÃO**

5.1. Se sim, para que assuntos e a que horas:

- Assunto: _____ Hora: _____
- Assunto: _____ Hora: _____
- Assunto: _____ Hora: _____
- Assunto: _____ Hora: _____
- Assunto: _____ Hora: _____

6. Existem senhas

6.1. Para atendimento preferencial? **SIM** **NÃO**

6.1.1. Número de vagas indicado no local? **SIM** **NÃO**

6.2. Para atendimento prioritário? **SIM** **NÃO**

6.2.1. Número de vagas indicado no local? **SIM** **NÃO**

7. Existe balcão de acolhimento/triagem/serviços rápidos? **SIM** **NÃO**

7.1. Se sim, o trabalhador fala alguma língua estrangeira? **SIM** **NÃO**

7.1.1. Qual(ais)? _____

- 7.2. Se sim, o trabalhador faz agendamentos? **SIM** **NÃO**
- 7.3. Se sim, o trabalhador encaminha os utentes (p.ex., para o balcão de atendimento ou a escolher a senha certa para o assunto a tratar)? **SIM** **NÃO**
- 7.4. Não havendo nem balcão de acolhimento, nem trabalhador a assegurar o encaminhamento, é perceptível a respetiva necessidade? **SIM** **NÃO**

Porquê?

B – Informação sobre atendimento presencial sem agendamento

1. Há informação afixada sobre possibilidade de atendimento presencial sem agendamento? **SIM** **NÃO**
(Registar com fotografias)
- 1.1. O horário do atendimento presencial sem agendamento é igual ao de abertura ao público? **SIM** **NÃO**
- 1.1.1. Se não, qual é? _____
2. Locais em que está afixado o horário de atendimento presencial sem agendamento (Registar com fotografias)
- 2.1. No exterior **SIM** **NÃO**
- 2.2. No interior **SIM** **NÃO**
- 2.2.1. Neste caso, o(s) local/ais é/são visível/eis? **SIM** **NÃO**

C - Informação sobre atendimento presencial com agendamento e outras formas de atendimento

1. Há informação escrita de como agendar atendimento no local? (Registar com fotografias) **SIM** **NÃO**
- 1.1. Inclui informação sobre os limites temporais do agendamento? **SIM** **NÃO**

2. Locais em que está afixado o horário de atendimento presencial com agendamento (Registar com fotografias)

2.1. No exterior **SIM** **NÃO**

2.2. No interior **SIM** **NÃO**

2.2.1. Neste caso, o(s) local/ais é/são visível/eis? **SIM** **NÃO**

3. Há informação sobre outras formas de atendimento? (Registar com fotografias)

por videoconferência **SIM** **NÃO**

telefónico **SIM** **NÃO**

e-mail **SIM** **NÃO**

outros _____

4. Folhetos sobre atendimento (Recolher)

D – Condições físicas gerais de acolhimento e de atendimento

1. Local de espera pelo atendimento

Interior

Exterior

2. Há sala(s) de espera? **SIM** **NÃO**

3. Há utentes de pé por não haver cadeiras suficientes?

Sempre **SIM** **NÃO**

Circunstancialmente **SIM** **NÃO**

4. Postos de atendimento

4.1 N.º de postos em funcionamento _____

4.2 Atendimento em pé sentado

4.3 Privacidade assegurada **SIM** **NÃO**

E – Atendimento telefónico

1. Ocorreu algum atendimento telefónico de utentes durante a visita? **SIM** **NÃO**

2. Se sim, o atendimento foi assegurado por trabalhador

- a) indiferenciado b) especializado

F – Condições de atendimento a pessoas sem conhecimento fluente da língua portuguesa

1. Encontra-se afixada informação em língua estrangeira relativa ao atendimento?
(Registar com fotografias) SIM NÃO
 - 1.1. Se sim, em que línguas? _____
2. Durante a visita, se um não falante de português entrar para ser atendido:
(Apenas observação)
 - é acolhido e atendido sem problema
 - é chamado outro funcionário que conheça a língua (ou fale inglês)
 - é pedida ajuda a algum utente
 - outros _____

G – Cidadãos com deficiência ou mobilidade condicionada

1. Acessos exteriores (Registar com fotografias)
 - 1.1. Acessibilidade desde a via pública até ao serviço
 - 1.1.1 Há obstáculos para quem se desloca em cadeira de rodas? (ex.: degraus)
SIM NÃO
 - 1.1.2. Se sim, quais? _____

 - 1.2.1. Há obstáculos para cegos (ex: percursos bloqueados)? SIM NÃO
 - 1.2.1. Se sim, quais? _____

 - 1.2. Existem lugares de estacionamento para veículos de pessoas com deficiência, condicionadas na sua mobilidade?

a) Na via pública, nas proximidades do serviço **SIM** **NÃO**

b) Em parque de estacionamento do próprio serviço **SIM** **NÃO**

2. Circulação no interior

2.1. Se o atendimento não for assegurado no piso térreo:

o Ascensores/plataformas elevatórias **SIM** **NÃO**

▪ estão a funcionar **SIM** **NÃO**

▪ elevadores dimensionados para cadeira de rodas **SIM** **NÃO**

o Escadas **SIM** **NÃO**

o Rampas em zonas desniveladas **SIM** **NÃO**

o Obstáculos a cegos **SIM** **NÃO**

o Instalações sanitárias assinaladas para pessoas com deficiência **SIM** **NÃO**

o Sinalética em Braille e/ou em letras em alto-relevo (p. ex. junto dos dispensadores automáticos de senhas) **SIM** **NÃO**

o Painéis indicativos
▪ com letras grandes **SIM** **NÃO**

▪ mensagens simples e diretas **SIM** **NÃO**

▪ acompanhadas de mensagens sonoras **SIM** **NÃO**

3. Condições de atendimento

3.1. Há condições de atendimento de pessoas com deficiência (cegos, surdos-mudos, pessoas em cadeira de rodas)? **SIM** **NÃO**

3.1.1. Altura dos postos de atendimento adequada **SIM** **NÃO**

3.1.2. Existência de obstáculos visuais (p. ex. ecrãs) que impeçam visibilidade/comunicação do utente em cadeira de rodas com o trabalhador **SIM** **NÃO**

3.1.3 Acesso a documentos: **(Recolher)**

o Em Braille

o Com espaçamento a caracteres aumentados

o Outros

Informação enviada por:

INSTITUTO DOS REGISTOS E DO NOTARIADO, I.P. (IRN)

1) Informação estatística discriminada, se possível, por tipo de atendimento e relativa aos anos de 2018 a 2022 quanto a:

- número de atendimentos realizados:

TIPO DE ATENDIMENTO	ANOS				
	2018	2019	2020	2021	2022
Atendimento presencial sem agendamento	6 992 177	7 633 707	1 867 070	2 977 880	4 865 161
Atendimento presencial com agendamento	Sem registo	Sem registo	Sem registo	9 190	463 792
Atendimento por videoconferência com agendamento	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	167
Atendimento telefónico	561.024	556.925	586.007	502.046	456.764
Atendimento digital (Valências Civil, Predial e Comercial e Automóveis) *	4.888.970	5.184.064	5.160.039	5.796.578	6.199.187

* O mapa reflete o número de pedidos entrados *online*.

- tempos médios de espera:

TIPO DE ATENDIMENTO	ANOS				
	2018	2019	2020	2021	2022
Atendimento presencial sem agendamento (tempo de espera no local)	00:35:24	00:46:35	00:27:29	00:32:07	00:26:47
Atendimento presencial com agendamento (período entre a marcação e a data do atendimento)*1	Sem registo	Sem registo	Sem registo	6,34 dias	8,54 dias
Atendimento por videoconferência com agendamento (período entre a marcação e a data do atendimento)	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	3 dias, (média)
Atendimento telefónico (tempo de espera até ao atendimento) – Apenas dados da Linha Registos : Não temos como recolher os dos serviços	5 mns e 20ss	7 mns e 30ss	3 mns e 9 ss	3 mns e 23 ss	3 mns e 15 ss
Atendimento digital (período decorrido entre a data do pedido e a resposta/tratamento do pedido)*2	Sem registo	Sem registo	Sem registo	Sem registo	Reg. Civil – 1 dia Reg. Predial – 19 dias Reg. Comercial - 20 dias Reg. Automóvel – 1 a 2 dias Nacionalidade – Prazo médio de tramitação de um processo 18 meses

*1 Cfr. Despacho SIGA – 3/CD/2022;

A máquina dispensadora de senhas apenas existe por ora em 253 serviços , num universo global de 432

*2 Em causa também aqui o período médio de tramitação e confirmação de um registo pedido online (informação recolhida junto das BD e dos Inspectores de Avaliação)

Acrescentamos ainda os atendimentos digitais no âmbito do CC :

- - Renovações online e Renovações automáticas em cada um destes anos (2018 a 2022 – total por ano)

Ano	Renovações Online	Renovações Automáticas
2018	2211	0
2019	86553	0
2020	241621	291123
2021	260422	907324
2022	62235	532598

- - Alterações de moradas solicitadas online nos mesmos anos (2018 a 2022 – total por ano)

Ano	Total
2018	155986
2019	220578
2020	303195
2021	460578
2022	414863

- número de atendimentos não realizados:

TIPO DE ATENDIMENTO	ANOS				
	2018	2019	2020	2021	2022
Atendimento presencial sem agendamento (n.º de pedidos de atendimento não realizados)	999 742 desistências	1 183 197 desistências	207 815 desistências	295 969 desistências	692 450 desistências
Atendimento presencial com agendamento (n.º de pedidos de agendamento não satisfeitos)	Sem registo	Sem registo	Sem registo	295 desistências	24 115 desistências
Atendimento por videoconferência com agendamento (n.º de pedidos não satisfeitos)	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	27
Atendimento telefónico (n.º de chamadas não atendidas)	540.995	473.547	362.457	460.452	151.920
Atendimento digital (n.º de pedidos não respondidos)	NB - Todos os pedidos são respondidos – podem ser recusados / rejeitados ou confirmados . Mas todos são conseguidos	N/A	N/A	N/A	N/A

2) Informação sobre o número de reclamações apresentadas em 2022 (através de livro de reclamações, *email*, página eletrônica, ou outra via), nas seguintes matérias:

Total reclamações: **2145** = **1645** do livro amarelo+500, outros meios, Impossibilidade/dificuldade de atendimento sem agendamento - **84**

- Atendimento com agendamento:
- Há **131** reclamações referentes a atendimento, **não sendo possível, (na maior parte) especificar a razão**, ainda que de forma não estruturada todos os motivos infra identificados integrem o fundamento de reclamações
 - Tempo de espera entre a data da marcação e a data agendada para o atendimento
 - Desmarcação do atendimento pelo serviço
 - Incumprimento da hora marcada (espera no dia do atendimento)
 - Impossibilidade/dificuldade de atendimento telefônico
- Atraso de resposta no atendimento digital
- Horário do atendimento
- Desrespeito pelo atendimento preferencial ou prioritário – **48**, (maior parte por falta de entendimento do princípio da prioridade registral, que se sobrepõe nos termos da lei à prioridade e preferência no atendimento) – em 2022 – este motivo está bem identificado e estruturado
- Dificuldade de resolução do assunto/obtenção da informação pretendidas através do atendimento
- Outros

Informação enviada por:

AUTORIDADE PARA AS CONDIÇÕES DO TRABALHO (ACT)

- número de atendimentos realizados:

TIPO DE ATENDIMENTO	ANOS				
	2018	2019 (maio)	2020	2021	2022
Atendimento presencial sem agendamento	-	15 592	3 156	2 651	4 628
Atendimento presencial com agendamento	-	65 064	44 906	38 463	82 691
Atendimento por videoconferência (com agendamento)	-	-	-	-	9 171
Atendimento telefónico	-	-	-	-	-
Atendimento digital	-	-	-	-	-

Informação disponível sobre atendimento informativo telefónico de fevereiro a junho de 2023:

Chamadas tratadas – 54 008

- tempos médios de espera:

TIPO DE ATENDIMENTO	ANOS				
	2018	2019 (maio)	2020	2021	2022
Atendimento presencial sem agendamento (tempo de espera no local) *	-	-	-	-	-
Atendimento presencial com agendamento (período entre o pedido de marcação e a data do atendimento)	-	2,83 dias	2,43 dias	1,61 dias	2,86 dias
Atendimento por videoconferência, com agendamento (período entre o pedido de marcação e a data do atendimento)	-	-	-	-	-
Atendimento telefónico (tempo de espera até ao atendimento)	-	-	-	-	-
Atendimento digital (período entre a data do pedido e a resposta/tratamento do pedido)	-	-	-	-	-

* O atendimento geral (não informativo) funciona fluidamente à medida que as pessoas interpelam os serviços da ACT, são atendidas em conformidade. Não temos nota de filas de espera ou qualquer outro relato que nos leve a investir recursos no que é assegurado “sem problemas”.

Informação disponível sobre atendimento informativo telefónico de fevereiro a junho de 2023:

Tempo médio de espera das chamadas até serem atendidas – 14 minutos

- número de atendimentos não realizados

TIPO DE ATENDIMENTO	ANOS				
	2018	2019 (maio)	2020	2021	2022
Atendimento presencial sem agendamento	-	-	-	-	-
Atendimento presencial com agendamento	-	6 249 faltas de comparência + 394 Cancelados pela entidade	16 744 faltas de comparência + 8 822 Cancelados pela entidade	17 857 faltas de comparência + 1375 Cancelados pela entidade	11 648 faltas de comparência + 221 Cancelados pela entidade
Atendimento por videoconferência (com agendamento)	-	-	-	-	-
Atendimento telefônico	-	-	-	-	-
Atendimento digital	-	-	-	-	-

Informação disponível sobre atendimento informativo telefônico, de fevereiro a junho de 2023, durante o horário de funcionamento da linha telefônica (entre as 9h e as 12h30m):

Chamadas apresentadas: 190 608

Chamadas tratadas: 54 008

Chamadas abandonadas: 136 600

Reclamações apresentadas em 2022 (através de livro de reclamações, *email*, página eletrónica, ou outra via), nas seguintes matérias:

- Impossibilidade/dificuldade de atendimento sem agendamento **1**
- Atendimento com agendamento:
 - Tempo de espera entre a data da marcação e a data agendada para o atendimento **0**
 - Desmarcação do atendimento pelo serviço **0**
 - Incumprimento da hora marcada (espera no dia do atendimento) **0**
- Impossibilidade/dificuldade de atendimento telefónico **15**
- Atraso de resposta no atendimento digital **0**
- Horário do atendimento **0**
- Desrespeito pelo atendimento preferencial ou prioritário **0**
- Dificuldade de resolução do assunto/ obtenção da informação pretendida através do serviço informativo **1**
- Outros **64**

Informação enviada por:

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL (ISS)

- número de atendimentos realizados:

TIPO DE ATENDIMENTO	ANOS				
	2018	2019	2020	2021	2022
Atendimento presencial sem agendamento	8.561.741	8.310.174	1.827.299	1.439.882	4.123.487
Atendimento presencial com agendamento	294.634	315.490	1.469.934	1.890.721	1.274.179
Atendimento por videoconferência (com agendamento)	-	-	-	16.679	55.328
Atendimento telefónico	1.955.772	2.193.943	2.457.168	2.905.862	2.812.304
Atendimento digital (SSDireta)	168.288	259.056	439.989	366.495	358.438

- tempos médios de espera:

TIPO DE ATENDIMENTO	ANOS				
	2018	2019	2020	2021	2022
Atendimento presencial sem agendamento (tempo de espera no local)	00.11.46	00.14.30	00.12.02	00.06.41	00.09.58
Atendimento presencial com agendamento (período entre o pedido de marcação e a data do atendimento) (n° de dias)	9.12	4.42	6.04	4.12	5.81
Atendimento por videoconferência, com agendamento (período entre o pedido de marcação e a data do atendimento) (n° médio de dias para marcação)	-	-	-	9.76	10.20
Atendimento telefónico (tempo de espera até ao atendimento)	00.01.58	00.02.42	00.05.29	00.04.47	00.06.32
Atendimento digital (período entre a data do pedido e a resposta/tratamento do pedido)	2.3	23.3	82.2	29.1	8.8

- número de atendimentos não realizados

TIPO DE ATENDIMENTO	ANOS				
	2018	2019	2020	2021	2022
Atendimento presencial sem agendamento	674.425	733.616	201.074	116.328	375.566
Atendimento presencial com agendamento	62.043	65.734	183.454	237.878	262.344
Atendimento por videoconferência (com agendamento)	-	-	-	1.795	5.438
Atendimento telefônico	474.130	717.681	2.656.250	1.447.249	1.283.096
Atendimento digital	6.962	6.422	20.101	7.436	2.392

Notas:

- No que que concerne ao atendimento presencial sem agendamento, os atendimentos não realizados equivalem às desistências de cidadãos/ EE que tiram senha e desistem do atendimento ou quando tiram várias senhas do mesmo ou de temas diferentes por terem dúvidas.
- No que que concerne ao atendimento presencial com agendamento, os atendimentos não realizados equivalem a cidadãos/ EE que agendam o atendimento, mas no dia e hora agendada não comparecem no SA.

Reclamações apresentadas em 2022 (através de livro de reclamações, *email*, página eletrônica, ou outra via), nas seguintes matérias:

No ano de 2022, foram apresentadas 4049 reclamações no Livro de Reclamações físico e 1834 reclamações no Livro Amarelo Eletrônico.

Tipificação das reclamações apresentadas em 2022 (através de livro de reclamações, email, página eletrónica, ou outra via), nas seguintes matérias:

A tipificação das reclamações utilizada no ISS, IP não coincide com a categorização indicada pela Provedoria de Justiça.

Podemos, no entanto, referir que no ano de 2022, foram apresentadas 4049 reclamações no Livro de Reclamações físico, sendo que cerca de 8% estão imputadas à área do atendimento, nomeadamente aos motivos “Tempo de espera” (3%) e “Filas de espera (senhas esgotadas)” (5%). Este último motivo refere-se à situação em que a procura por parte do Cidadão/Cliente supera a capacidade de atendimento dos serviços.

No ano de 2022, foram apresentadas 1834 reclamações no Livro Amarelo Eletrónico, sendo que cerca de 3% estão imputadas à área do atendimento, nomeadamente no motivo “Tempo de espera” (3%).

Acresce referir que, ainda na área do atendimento dispomos dos seguintes motivos:

1. Comportamento/ Atitudes do Atendedor - 3% de reclamações no Livro físico
2. Recusa do Livro Amarelo – sem registo de reclamações nos Livros físico e eletrónico

Informação enviada por:

AGÊNCIA PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA (AMA)

1. Número de atendimentos realizados nas Lojas do Cidadão (sem desagregação por serviço/local)

TIPO DE ATENDIMENTO	ANOS				
	2018	2019	2020	2021	2022
Atendimento presencial sem agendamento (fonte SIGA: totalidade dos atendimentos registrados)	9 534 666	9 436 429	3 312 173	2 964 318	6 639 683
Atendimento presencial com agendamento (fonte SIGA: dentro da totalidade dos atendimentos acima e apenas referente a entidades com agendamento no siga)	24 235	40 723	303 710	401 052	508 824
Atendimento por videoconferência (com agendamento) (Linha de atendimento ao cidadão e empresas)	n/a	n/a	n/a	2.295	2.380
Atendimento telefônico (Linha de atendimento ao cidadão e empresas)	359.791	523.201	1.615.798	1.677.026	974.334
Atendimento digital (Linha de atendimento cidadão e empresas) - email/formulário)	67.871	50.352	214.484	92.280	46.907

2. Tempos médios de espera nas Lojas do Cidadão (sem desagregação por serviço/local)

TIPO DE ATENDIMENTO	ANOS				
	2018	2019	2020	2021	2022
Atendimento presencial sem agendamento: tempo de espera no local (Tempo médio de espera – TME)	00:16:46	00:18:42	00:16:27	00:17:40	00:16:02
Atendimento presencial com agendamento: período entre a marcação e a data do atendimento (informação não disponível)					
Atendimento por videoconferência (com agendamento): período entre a marcação e a data do atendimento (Linha de atendimento cidadão e empresas) (informação não disponível)					
Atendimento telefônico: tempo de espera até atendimento (Linha de atendimento cidadão e empresas) (Tempo médio de espera – TME)	(informação não disponível)	(informação não disponível)	(informação não disponível)	00:05:31	00:00:29
Atendimento digital: período entre a data do pedido e a resposta/tratamento do pedido (Linha de atendimento cidadão e empresas) - email/formulário) (informação não disponível)					

3. Número de atendimentos não realizados nas Lojas do Cidadão (sem desagregação por serviço/local)

TIPO DE ATENDIMENTO	ANOS				
	2018	2019	2020	2021	2022
Atendimento presencial sem agendamento: n.º de pedidos de atendimento não realizados (desistências, fonte SIGA)	1 498 779	1 616 402	391 344	334 731	1 181 523
Atendimento presencial com agendamento: n.º de pedidos de agendamento não satisfeitos (informação não disponível)					
Atendimento por videoconferência (com agendamento): n.º de pedidos não satisfeitos (devido a não comparência por parte do cidadão)	n/a	n/a	n/a	246	558
Atendimento telefônico: n.º de chamadas não atendidas (Linha de atendimento cidadão e empresas) (informação não disponível)					
Atendimento digital: n.º de pedidos não respondidos/ tratados (Linha de atendimento cidadão e empresas)	0	0	0	0	0

4. Reclamações em matéria de atendimento em 2022 nas Lojas do Cidadão

Totalidade das reclamações recebidas em 2022, nas Lojas de Cidadão: 4545

4.1. Forma de apresentação das reclamações

- Livro de reclamações 94%
- E-mail 0,2%
- Página eletrônica 5%
- Outro 1%

4.2. Número de reclamações sobre:

- a) Impossibilidade/dificuldade de atendimento sem agendamento: 5,8%
- b) Atendimento com agendamento: ND
 - b1) Tempo de espera entre a data da marcação e a data agendada para o atendimento:
 - b2) Desmarcação do atendimento pelo serviço:
 - b3) Incumprimento da hora marcada (espera no dia do atendimento):
- c) Impossibilidade/dificuldade de atendimento telefónico: ND
- d) Atraso de resposta no atendimento digital ND
- e) Horário do atendimento:0,2%
- f) Desrespeito pelo atendimento preferencial ou prioritário:1,4%
- g) Dificuldade de resolução do assunto/ obtenção da informação pretendidos através do atendimento:7,3%
- h) Outros:3,8%

Informação enviada por:

AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA

1) Informação estatística discriminada, se possível, por tipo de atendimento e relativa aos anos de 2018 a 2022 quanto a:

- número de atendimentos realizados:

TIPO DE ATENDIMENTO	ANOS				
	2018	2019	2020	2021	2022
Atendimento presencial sem agendamento	9.401.512	9.257.453	2.140.966	428.239	2.284.436
Atendimento presencial com agendamento	14.534	19.780	868.601	1.336.731	1.703.358
Atendimento por videoconferência (com agendamento)	Não disponível (ND)	ND	ND	ND	ND
Atendimento telefônico	1.406.651	1.462.567	2.221.006	2.628.537	2.034.824
Atendimento digital	471.278	515.082	1.981.252	2.742.173	2.744.509

- tempos médios de espera:

TIPO DE ATENDIMENTO	ANOS				
	2018	2019	2020	2021	2022
Atendimento presencial sem agendamento (tempo de espera no local)	19:38	19:35	17:31	26:51	29:31
Atendimento presencial com agendamento (período entre a marcação e a data do atendimento)	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável

Atendimento por videoconferência, com agendamento (período entre a marcação e a data do atendimento)	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável
Atendimento telefónico (tempo de espera até ao atendimento)	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	00:01:12
Atendimento digital (período entre a data do pedido e a resposta/tratamento do pedido)	8.79 dias	5.87 dias	2.14 dias	1.93 dias	2.19 dias

- número de atendimentos não realizados

TIPO DE ATENDIMENTO	ANOS				
	2018	2019	2020	2021	2022
Atendimento presencial sem agendamento (n.º de pedidos de atendimento não realizados)	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável
Atendimento presencial com agendamento (n.º de pedidos de agendamento não satisfeitos)	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável
Atendimento por videoconferência (com agendamento): n.º de pedidos não satisfeitos	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável
Atendimento telefónico (n.º de chamadas não atendidas)	362.022	408.002	2.270.430	604.146	236.118
Atendimento digital (n.º de pedidos não respondidos)	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável

3) Informação sobre o número de reclamações apresentadas em 2022 (através de livro de reclamações, *email*, página eletrónica, ou outra via), nas seguintes matérias:

- Impossibilidade/dificuldade de atendimento sem agendamento: **117**
- Atendimento com agendamento:
 - Tempo de espera entre a data da marcação e a data agendada para o atendimento: **Não disponível**
 - Desmarcação do atendimento pelo serviço: **Não disponível (caso haja alguma desmarcação imprevista pelo Serviço, as orientações vão no sentido de se efetuar de imediato novo agendamento com o contribuinte).**
 - Incumprimento da hora marcada (espera no dia do atendimento): **Não disponível**
- Impossibilidade/dificuldade de atendimento telefónico: **5**
- Atraso de resposta no atendimento digital: **0**
- Horário do atendimento: **47**
- Desrespeito pelo atendimento preferencial ou prioritário: **51**
- Dificuldade de resolução do assunto/ obtenção da informação pretendidos através do atendimento: **373**
- Outros: **1467**

Informação enviada por:

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP

1) Informação estatística discriminada, se possível, por tipo de atendimento e relativa aos anos de 2018 a 2022 quanto a:

- número de atendimentos realizados:

TIPO DE ATENDIMENTO	ANOS				
	2018	2019	2020	2021	2022
Atendimento presencial sem agendamento	149.741	131.632	23.418 (1*)	24.404	60.341
Atendimento presencial com agendamento	nd	Nd (*2)	21.998	23.974	19.452
Atendimento por videoconferência (com agendamento)	0	0	0	107	2
Atendimento telefónico	156.492	149.008	129.310	110.180	117.308
Atendimento digital	194.675	255.438	285.094	251.635	222.470

(1*) O atendimento sem agendamento em 2020 cingiu-se aos meses de janeiro e fevereiro, por questões associadas às limitações decorrentes da pandemia COVID 19 e utilização preferencial dos serviços de pré-agendamento e canais digitais (Despacho n.º 3301-C/2020, de 15/03)

(*2) Os dados do atendimento não se mostram desagregados entre com e sem agendamento até 2020. Até essa data só existiam serviços de agendamento SIGA para as SPE de Lisboa, Porto e Braga

- tempos médios de espera:

TIPO DE ATENDIMENTO	ANOS				
	2018	2019	2020	2021	2022
Atendimento presencial sem agendamento (tempo de espera no local)	nd	nd	nd	nd	nd
Atendimento presencial com agendamento (período entre a marcação e a data do atendimento)	nd	nd	nd	nd	nd
Atendimento por videoconferência, com agendamento (período entre a marcação e a data do atendimento)	nd	nd	nd	nd	nd
Atendimento telefónico (tempo de espera até ao atendimento)	nd	nd	nd	nd	nd
Atendimento digital (período entre a data do pedido e a resposta/tratamento do pedido)	nd	nd	nd	nd	nd

- número de atendimentos não realizados

TIPO DE ATENDIMENTO	ANOS				
	2018	2019	2020	2021	2022
Atendimento presencial sem agendamento (n.º de pedidos de atendimento não realizados)	0	0	0	0	0
Atendimento presencial com agendamento (n.º de pedidos de agendamento não satisfeitos)	0	0	0	0	0
Atendimento por videoconferência (com agendamento): n.º de pedidos não satisfeitos	NA	NA	NA	0	0
Atendimento telefónico (n.º de chamadas não atendidas)	74.007	56.469	84.755	52.201	9.168
Atendimento digital (n.º de pedidos não respondidos)	0	0	0	0	0

3) Informação sobre o número de reclamações apresentadas em 2022 (através de livro de reclamações, *email*, página eletrónica, ou outra via), nas seguintes matérias:

- Impossibilidade/dificuldade de atendimento sem agendamento: **0**
- Atendimento com agendamento: **0**
 - Tempo de espera entre a data da marcação e a data agendada para o atendimento: **0**
 - Desmarcação do atendimento pelo serviço: **0**
 - Incumprimento da hora marcada (espera no dia do atendimento): **0**
- Impossibilidade/dificuldade de atendimento telefónico: **0**
- Atraso de resposta no atendimento digital: **2**
- Horário do atendimento: **0**
- Desrespeito pelo atendimento preferencial ou prioritário: **0**
- Dificuldade de resolução do assunto/ obtenção da informação pretendidos através do atendimento: **4**
- Outros: **0**

Informação enviada por:

LOJA DO CIDADÃO DO SALDANHA (LISBOA)¹

Legenda:

- Svc – serviço (ex: cartão cidadão)
- T Med Aten – Tempo médio de atendimento
- T Max Aten – Tempo máximo de atendimento
- T Med Esp – Tempo médio de espera
- T Max Esp – Tempo máximo de espera
- Ence Normal – Encerramento da senha normal
- Ence Pri – Encerramento da senha prioritária
- Ence Rech – Encerramento da senha reclamada
- Total – Total de senhas atendidas
- Desistências – Senhas desistidas
- Dias c/ atendimento – Número de dias de atendimento

Resumo - ESPAÇO CIDADÃO

Atendimentos Presenciais	Desistências	Procura Total
30945	12457	43402

Instituição	Distrito INF	Localidade INF	Svc	T Med Aten	T MAX Aten	T Med Esp	t MAX Esp	Ence normal	Ence pri	Ence rech	Total	Desistências	Dias c/ atendimento
AMA	Loja de Cidadão 2G	Lisboa	A	0:05:58	2:13:52	0:16:57	5:48:41	25505	1466	1689	28660	11664	245
AMA	Loja de Cidadão 2G	Lisboa	I	0:04:20	1:03:46	0:22:22	2:14:16	1908	150	227	2285	793	53
Totais				0:05:51	2:13:52	0:17:21	5:48:41	27413	1616	1916	30945	12457	

¹ Dados relativos às entidades objeto do presente estudo.

Resumo - FINANÇAS

Atendimentos Presenciais	Desistências	Procura Total
24883	142	25025

Instituição	Distrito INF	Localidade INF	Svc	T Med Aten	T MAX Aten	T Med Esp	t MAX Esp	Ence normal	Ence pri	Ence rech	Total	Desistências	Dias c/ atendimento
AMA	Loja de Cidadão 2G	Lisboa	A	0:01:42	0:34:48	0:21:07	7:54:41	543	20	1	564	9	164
AMA	Loja de Cidadão 2G	Lisboa	B	0:05:29	3:55:01	1:09:00	7:09:23	5110	189	0	5299	35	241
AMA	Loja de Cidadão 2G	Lisboa	F	0:04:14	3:41:28	0:52:22	7:07:52	16311	524	0	16835	94	241
AMA	Loja de Cidadão 2G	Lisboa	M	0:00:37	0:53:26	0:00:00	0:00:00	177	0	0	177	1	26
AMA	Loja de Cidadão 2G	Lisboa	T	0:00:17	1:10:23	0:00:00	0:00:00	2008	0	0	2008	3	138
Totais				0:04:06	3:55:01	0:50:37	7:54:41	24149	733	1	24883	142	

Resumo - ISS

Atendimentos Presenciais	Desistências	Procura Total
19098	2485	21583

Resumo - ISS

Atendimentos Presenciais	Desistências	Procura Total
19098	2485	21583

Instituição	Distrito INF	Localidade INF	Svc	T Med Aten	T MAX Aten	T Med Esp	t MAX Esp	Ence normal	Ence pri	Ence rech	Total	Desistencias	Dias c/ atendimento
AMA	Loja de Cidadão 2G	Lisboa	A	0:07:36	9:06:07	1:31:16	7:53:43	12210	1408	476	14094	1555	244
AMA	Loja de Cidadão 2G	Lisboa	Y	0:11:02	2:20:14	0:22:56	5:04:13	2345	0	87	2432	44	238
AMA	Loja de Cidadão 2G	Lisboa	Z	0:03:54	3:49:05	0:54:51	6:01:36	2381	59	132	2572	886	178
Totais				0:07:33	9:06:07	1:17:36	7:53:43	16936	1467	695	19098	2485	

Resumo - IRN

Atendimentos Presenciais	Desistências	Procura Total
82800	27686	110486

Instituição	Distrito INF	Localidade INF	Svc	T Med Aten	T MAX Aten	T Med Esp	t MAX Esp	Ence normal	Ence pri	Ence rech	Total	Desistencias	Dias c/ atendimento
AMA	Loja de Cidadão 2G	Lisboa	A	0:13:25	6:16:14	0:47:34	5:05:06	11667	2025	380	14072	7943	245
AMA	Loja de Cidadão 2G	Lisboa	C	0:07:24	3:45:47	0:24:52	3:18:00	6516	356	144	7016	3704	243
AMA	Loja de Cidadão 2G	Lisboa	D	0:12:14	9:06:07	0:48:29	6:17:29	11693	858	341	12892	7380	245
AMA	Loja de Cidadão 2G	Lisboa	F	0:09:50	9:06:07	0:33:23	4:05:14	11159	2353	42	13554	3463	245
AMA	Loja de Cidadão 2G	Lisboa	I	0:09:50	3:39:36	0:25:58	4:05:58	523	41	7	571	607	171
AMA	Loja de Cidadão 2G	Lisboa	J	0:13:28	3:14:59	0:15:21	3:33:54	1798	117	44	1959	321	243
AMA	Loja de Cidadão 2G	Lisboa	M	0:12:21	2:11:17	0:20:31	7:31:36	3954	770	7	4731	218	241
AMA	Loja de Cidadão 2G	Lisboa	O	0:05:19	0:35:20	0:37:54	4:27:25	136	14	0	150	62	138
AMA	Loja de Cidadão 2G	Lisboa	Q	0:04:33	0:58:08	0:40:58	4:21:24	3257	255	0	3512	778	243
AMA	Loja de Cidadão 2G	Lisboa	R	0:08:50	3:02:09	0:37:08	4:22:01	13962	0	0	13962	1977	245
AMA	Loja de Cidadão 2G	Lisboa	T	0:08:14	1:51:00	0:17:02	4:33:26	1836	356	0	2192	205	241
AMA	Loja de Cidadão 2G	Lisboa	V	0:29:57	3:07:40	0:27:55	5:27:00	2322	0	0	2322	236	240
AMA	Loja de Cidadão 2G	Lisboa	Y	0:11:13	5:44:49	0:11:42	9:27:38	5841	0	26	5867	792	223
Totais				0:11:04	9:06:07	0:36:11	9:27:38	74664	7145	991	82800	27686	

Informação enviada por:

LOJA DO CIDADÃO DO PORTO¹

Ano 2023

Média de TME	Rótulos de Coluna (meses)												Total Geral
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
LC Porto	00:16:32	00:21:28	00:18:26	00:25:24	00:24:32	00:26:02	00:29:11	00:30:24	00:24:49	00:19:13	00:18:52	00:22:25	00:23:01
EC	00:18:15	00:14:20	00:13:29	00:24:09	00:18:10	00:22:56	00:22:21	00:30:04	00:27:32	00:19:35	00:18:23	00:31:45	00:21:24
FINANÇAS										02:01:23	01:59:46		
AS	02:38:18	02:59:33	02:39:09	03:11:15	03:34:49	04:15:18	04:08:17	04:16:11	03:17:45	3	6	01:56:47	03:00:26
ISS	00:30:38	00:30:15	00:25:35	00:28:04	00:26:13	00:31:37	00:31:43	00:30:35	00:28:39	00:32:18	00:33:58	00:32:33	00:29:57
REGISTOS										00:07:05	00:07:21		
OS	00:10:47	00:12:28	00:09:40	00:18:15	00:14:58	00:15:03	00:19:46	00:18:57	00:12:43	5	1	00:13:02	00:13:17

Legenda:

¹ Dados relativos às entidades objeto do presente estudo.

TME – tempo médio de espera

EC – Espaço Cidadão

FINANÇAS – Autoridade Tributária e Aduaneira

ISS – Instituto da Segurança Social

REGISTOS - Instituto dos Registos e Notariado

FINANÇAS

Atendimentos Presenciais	Desistências	Procura Total
34892	6412	41304

Instituição	Distrito INF	Localidade INF	Svc	T Med Aten	T MAX Aten	T Med Esp	t MAX Esp	Ence normal	Ence pri	Ence rech	Total	Desistencias	Dias c/ atendimento
AMA	Loja de Cidadão 1G	Porto	A	00:11:07	05:21:03	03:20:25	12:03:47	12699	516	561	13776	3371	296
AMA	Loja de Cidadão 1G	Porto	C	00:11:20	05:00:09	03:35:19	12:11:14	17072	1087	582	18741	3015	278
AMA	Loja de Cidadão 1G	Porto	M	00:13:31	04:16:45	00:00:00	00:01:19	2375	0	0	2375	26	66
Totais				00:11:24	05:21:03	03:16:37	12:11:14	32146	1603	1143	34892	6412	

ESPAÇO CIDADÃO

Atendimentos Presenciais	Desistências	Procura Total
46072	6996	53068

Instituição	Distrito INF	Localidade INF	Svc	T Med Aten	T MAX Aten	T Med Esp	t MAX Esp	Ence normal	Ence pri	Ence rech	Total	Desistencias	Dias c/ atendimento
AMA	Loja de Cidadão 1G	Porto	A	00:02:08	01:55:42	00:19:49	07:26:31	39255	1098	408	40761	4566	296
AMA	Loja de Cidadão 1G	Porto	H	00:05:21	01:04:42	00:23:40	04:21:30	91	2	12	105	233	164
AMA	Loja de Cidadão 1G	Porto	X	00:07:25	02:14:09	00:21:53	03:18:19	4471	78	657	5206	2197	294
Totais				00:02:45	02:14:09	00:20:08	07:26:31	43817	1178	1077	46072	6996	

ISS

Atendimentos Presenciais	Desistências	Procura Total
68846	20141	88987

Instituição	Distrito INF	Localidade INF	Svc	T Med Aten	T MAX Aten	T Med Esp	t MAX Esp	Ence normal	Ence pri	Ence rech	Total	Desistencias	Dias c/ atendimento
AMA	Loja de Cidadão 1G	Porto	A	00:06:00	09:06:07	00:42:56	06:33:20	33875	2050	1438	37363	7831	296
AMA	Loja de Cidadão 1G	Porto	D	00:06:04	00:37:19	00:00:29	00:48:49	258	0	0	258	8	113
AMA	Loja de Cidadão 1G	Porto	Y	00:10:21	04:22:36	00:23:20	18:00:20	28287	0	2938	31225	12302	295
Totais				00:07:59	09:06:07	00:33:14	18:00:20	62420	2050	4376	68846	20141	

REGISTOS

Atendimentos Presenciais	Desistências	Procura Total
134947	31753	166700

Instituição	Distrito INF	Localidade INF	Svc	T Med Aten	T MAX Aten	T Med Esp	t MAX Esp	Ence normal	Ence pri	Ence rech	Total	Desistencias	Dias c/ atendimento
AMA	Loja de Cidadão 1G	Porto	A	00:09:11	03:37:21	00:28:22	05:00:34	21233	1108	138	22479	7223	290
AMA	Loja de Cidadão 1G	Porto	B	00:02:54	03:39:38	00:11:07	01:41:25	29856	1099	187	31142	3682	296
AMA	Loja de Cidadão 1G	Porto	C	00:04:35	02:06:29	00:10:58	06:10:12	13408	601	142	14151	3464	287
AMA	Loja de Cidadão 1G	Porto	D	00:07:38	03:00:14	00:31:34	04:55:23	17801	472	234	18507	6367	291
AMA	Loja de Cidadão 1G	Porto	E	00:02:22	02:22:54	00:09:38	01:39:52	17776	262	100	18138	2234	294
AMA	Loja de Cidadão 1G	Porto	F	00:08:25	01:02:53	00:12:49	03:16:57	1960	97	49	2106	922	242
AMA	Loja de Cidadão 1G	Porto	M	00:07:45	00:59:29	00:11:39	01:27:51	1256	44	31	1331	1451	242
AMA	Loja de Cidadão 1G	Porto	Q	00:04:48	01:34:54	00:10:39	06:40:37	6425	215	305	6945	1903	262
AMA	Loja de Cidadão 1G	Porto	R	00:06:04	09:06:07	00:11:07	01:56:10	11904	0	644	12548	2465	263
AMA	Loja de Cidadão 1G	Porto	T	00:05:02	02:39:18	00:12:07	02:49:39	665	20	17	702	1113	241
AMA	Loja de Cidadão 1G	Porto	Y	00:05:29	03:53:06	00:07:55	09:03:25	6875	0	23	6898	929	202
Totais				00:05:23	09:06:07	00:16:56	09:03:25	129159	3918	1870	134947	31753	



PROVEDOR DE JUSTIÇA