

[Projeto de Lei n.º 933/XV/2.ª \(PSD\)](#)

Assegura o atendimento presencial em todos os serviços e organismos da administração pública, alterando o Decreto-Lei n.º 74/2014, de 13 de maio

Data de admissão: 3 de outubro de 2023

Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local (13.ª)

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Elaborada por: Cristina Ferreira e Leonor Calvão Borges (DILP), Ricardo Saúde Fernandes (DAPLEN), Rosalina Espinheira (BIB) e Susana Fazenda (DAC)

Data: 17.11.2023

I. A INICIATIVA

O projeto de lei em apreço promove a alteração dos artigos 2.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 74/2014, de 13 de maio, de forma a assegurar o atendimento presencial em todos os serviços e organismos da administração pública.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pelos Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata (PSD), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa¹ \(Constituição\)](#) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República² \(Regimento\)](#), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que a mesma parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

¹ Diploma disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

² Diploma disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 29 de setembro de 2023, acompanhado da respetiva [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local (13.^a), por despacho do Presidente da Assembleia da República, a 3 de outubro, tendo sido anunciada a 4 de outubro.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#),³ alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa - «Assegura o atendimento presencial em todos os serviços e organismos da administração pública, alterando o Decreto-Lei n.º 74/2014, de 13 de maio», traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário. Não obstante, em caso de aprovação, o título poderá, ainda assim, ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

O n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário dispõe que «Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas». No sentido do cumprimento desta norma, sugere-se que, para além da identificação dos diplomas que introduziram alterações ao Decreto-Lei n.º 74/2014, de 13 de maio, conforme já consta do artigo 1.º deste projeto, passe igualmente a identificar-se o número de ordem da alteração.

Com efeito, de acordo com a consulta ao [Diário da República Eletrónico](#), em caso de aprovação, a presente iniciativa constituirá a terceira alteração ao Decreto-Lei n.º

³ Texto consolidado da lei formulário disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

74/2014, de 13 de maio, anteriormente alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 105/2017, de 29 de agosto, e 104/2018, de 29 de novembro.

Sendo esta iniciativa aprovada, a mesma revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 3.º deste projeto de lei estabelece a sua entrada em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, com produção de efeitos 30 dias depois, mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário ou de legística formal.

▪ **Conformidade com as regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar regras de legística formal, constantes do [Guia de Legística para a Elaboração de Atos Normativos](#)⁴, por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Quanto ao artigo de aplicação da lei no tempo (artigo 3.º), sugere-se que o mesmo seja dividido de forma a autonomizar a norma de produção de efeitos da norma de entrada em vigor. Com efeito, propõe-se que a norma da produção de efeitos passe a constar de um artigo autónomo, anterior ao da entrada em vigor.

⁴ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões no âmbito da legística formal, sem prejuízo da análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

Nos termos do n.º 2 do [artigo 266.º](#) da [Constituição](#) ⁵, «os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar no exercício das suas funções com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.»

Para Gomes Canotilho e Vital Moreira⁶ «o princípio da igualdade é, nesta sede, a refração do princípio jurídico geral da igualdade consagrado no [artigo 13.º](#). Pretende-se, especificamente, salientar a vinculação da administração pública, que, nas relações com as pessoas físicas ou coletivas, deve adotar igual tratamento. Em termos negativos, o princípio da igualdade proíbe tratamentos preferenciais; em termos positivos obriga a Administração a tratar de modo igual situações iguais. O princípio da igualdade aponta ainda para o *princípio da autovinculação da Administração*, estritamente associado ao princípio da imparcialidade, querendo-se significar com isso a exigência de as normas jurídicas dadoras de poderes discricionários à Administração serem concretizadas consistentemente segundo os mesmos critérios, as mesmas medidas e as mesmas condições a todos os particulares a quem venham a ser aplicadas e se encontrem em situação idêntica».

Para Maria da Glória Garcia e António Cortês⁷ no n.º 2 do artigo 266.º «estão enunciados os princípios que definem os *parâmetros de atuação justa e racional* dessa Administração, no quadro do sentido global antes consagrado», não esgotando estes todos os princípios que vinculam a Administração Pública. Na opinião dos autores, «as novas formas de ação administrativa aditam, por um lado, os princípios da administração eletrónica, da administração aberta, da proteção de dados pessoais e, por outro lado, o

⁵ Diploma retirado do sítio da *Internet* da Assembleia da República. Todas as referências à Constituição são feitas para este portal oficial.

⁶ CANOTILHO, Gomes; MOREIRA, Vital - **Constituição da República Portuguesa Anotada** – 4ª ed. Revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, ISBN 978-972-32-2286-9 (Vol. II), pág. 801.

⁷ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada**. 2ª ed., Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 2020, ISBN 978-972-25-4073-18 (Volume III), págs.494- 495.

princípio da *cooperação leal* de acordo com a qual “no exercício da atividade administrativa, a Administração Pública deve agir de forma a garantir a coerência e a eficiência da sua atuação e a efetiva realização dos seus fins”, ainda decorrente dos princípios da prossecução do “interesse público” e da “imparcialidade”, e que implica o direito dos cidadãos a “obter uma posição única e coerente” por parte do Estado».

Mais adiante, já em anotação ao n.º 1 do [artigo 267.º](#) da Constituição⁸, relativamente ao objetivo da aproximação dos serviços às populações, os autores afirmam que «a situação se mudou consideravelmente ao longo das décadas de vigência do texto constitucional (...). A cultura democrática de serviço público foi-se impondo aos poucos na generalidade dos entes administrativos (...). De facto, a utilização intensa da Internet e das soluções do “governo eletrónico”, assim como a inerente desmaterialização das estruturas administrativas (...), ao mesmo tempo que permite consolidar a um nível sem precedentes o objetivo constitucional da aproximação entre os serviços e as populações, ou parte delas, cava um fosso cada vez mais profundo relativamente aos estratos mais desfavorecidos, para quem a “infoexclusão”, sublinhada por estes instrumentos de modernização administrativa, surge como um fator acrescido de discriminação social e de privação prática dos direitos de cidadania.»

Segundo os mesmos autores, «o **princípio da igualdade** exige que se trate de forma igual o que é igual e de forma diferente o que é diferente, na exata medida da diferença. (...) No mínimo, exige uma equivalência de tratamento de situações semelhantes, mesmo não estando diretamente em causa a dignidade das pessoas, a diferenciação de situações objetiva e substancialmente diferentes, a proporcionalidade de tratamento das situações comparáveis embora diversas.» «O **princípio da proporcionalidade ou da “proibição do excesso”** tem vindo a adquirir uma importância crescente enquanto parâmetro de atuação do Estado de direito e da Administração. (...) Um Estado de direito é necessariamente um “Estado proporcional”, a sua atuação deve, pois, ser ponderada, calculável, mensurável, deve atuar segundo uma ideia de “*racionalidade de fins e meios de ação.*”»⁹

A densificação dos princípios constitucionais relativos à atuação da Administração Pública consta dos [artigos 3.º ao 19.º](#) do [Código do Procedimento Administrativo](#) (CPA)

⁸ Idem, ibidem, pág. 514.

⁹ Idem, ibidem, pág. 503-505.

¹⁰ aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro. O [artigo 14.º](#), n.º 5 do CPA determina que «os interessados têm direito à igualdade no acesso aos serviços da administração não podendo em causa alguma o uso de meios eletrónicos implicar restrições ou discriminações não previstas para os que se relacionem com a administração por meios não eletrónicos».

Os princípios gerais de ação a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua atuação face ao cidadão encontram-se consagrados no [Decreto-Lei n.º 135/99](#), de 22 de abril¹¹. Determina este diploma que um dos princípios de ação é o de privilegiar a opção pelos procedimentos mais simples, cómodos, expeditos e económicos sendo em regra o atendimento, bem como o desenrolar de todo e qualquer procedimento administrativo, realizado através de meios digitais (...)» ([artigo 2.º](#), alínea d). Nos artigos [6.º](#) e [7.º](#) são definidas as regras para a definição e a fixação dos horários de atendimento e de acolhimento.

O [Decreto-Lei n.º 74/2014](#), de 13 de maio, que a presente iniciativa propõe alterar, estabelece a regra da prestação digital de serviços públicos, consagra o atendimento digital assistido como seu complemento indispensável e define o modo de concentração de serviços públicos em Lojas do Cidadão, tendo também procedido à terceira alteração do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, já referido.

As Lojas do Cidadão foram criadas pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 176/97](#), de 21 de outubro. Atualmente estão integradas na [Agência para a Modernização Administrativa](#) (AMA, I.P.), cuja orgânica se encontra aprovada pelo [Decreto-Lei n.º 43/2012](#), de 23 de fevereiro, alterado pelos [Decretos-Leis n.º 126/2012](#), de 21 de junho, e [n.º 20/2018](#), de 23 de março.

Os dados mais recentes para a digitalização em Portugal, abrangendo temas como a conectividade, as competências digitais e a Administração pública em Linha podem ser encontrados no [Digital Economy and Society Index](#) (DESI) de 2023.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL

¹⁰ Diploma retirado do sítio da *Internet* do [Diário da República Eletrónico](#). Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 19/10/2023.

¹¹ Texto consolidado.

▪ Âmbito internacional

Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha e França.

ESPANHA

Neste país um conjunto de diplomas regulam a matéria em apreço, nomeadamente a [Resolución de 21 de marzo de 2013¹²](#), de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Guía de Comunicación Digital para la Administración General del Estado, a [Ley 39/2015, de 1 de octubre](#), del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas e a [Ley 40/2015, de 1 de octubre](#), de Régimen Jurídico del Sector Público, configurando um cenário em que a tramitação eletrónica deve constituir a ação habitual das Administrações nas suas múltiplas vertentes de gestão interna, relacionamento com os cidadãos e relacionamento entre eles.

Apesar disso, o país continua a ter atendimento presencial nas designadas *Oficinas de información y atención al ciudadano*, criados pelo [Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero](#), por el que se regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano. Apesar de poder ser marcada uma data de atendimento, tanto por telefone como por email, os serviços estão abertos para quem se queira deslocar sem marcação prévia.

FRANÇA

Em França, é no [Code des relations entre le public et l'administration¹³](#) que se encontram as disposições relativas à matéria em apreço, estando previsto tanto o atendimento presencial como por via eletrónica.

¹² Texto retirado do portal legislativo espanhol *BOE.ES*. Todas as referências legislativas relativas a Espanha são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 17/10/2023.

¹³ Texto retirado do portal legislativo *Legifrance.gouv.fr*. Todas as referências legislativas relativas a França são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 17/10/2023.

Contudo, em 2019, o *Ministère de la Transformation et de la Fonction publique* e a *Agence nationale de la Cohésion des territoires* criou a rede [France services](#)¹⁴, com o objetivo de aproximar os serviços públicos dos utilizadores.

A *France Services* é uma rede de mais de 2600 locais de balcões únicos locais para receção e suporte para ajudar cidadãos a realizar os procedimentos administrativos diários, mitigando a dificuldade no acesso aos serviços disponibilizados em suporte eletrónico, caracterizando-se pela dispersão territorial e acompanhamento presencial tentando ter um serviço público presencial em todas as regiões francesas, a menos de 30 minutos de cada habitação.

Em dezembro de 2022, existiam os seguintes postos:

- 143 autocarros de serviço em França que atravessam zonas rurais e bairros prioritários de política urbana (QPV) para chegar aos cidadãos;
- 153 serviços franceses que atuam num esquema multilocal, por exemplo, quando os conselheiros se deslocam de câmara municipal para câmara municipal, organizando linhas diretas de serviços franceses;
- 7 carteiros-balcões que prestam atendimento móvel para lhe prestar um atendimento personalizado, diretamente em sua casa.

Isto para além dos serviços existentes nas cidades.

Encontra-se disponível o [Relatório de junho de 2023](#)¹⁵ sobre esta rede.

Não foi encontrada qualquer referência à necessidade de marcação de atendimento prévio.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

¹⁴ Portal oficial disponível aqui: <https://www.france-services.gouv.fr/>. Consultas efetuadas a 17/10/2023.

¹⁵ Informação retirada do portal oficial Banquedesterritoires.fr. Consultas efetuadas a 17/10/2023.

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP), verificou-se que, neste momento, sobre matéria conexa, não existem quaisquer iniciativas legislativas nem petições. Já foi concluída a [Petição n.º 43/XV/1.^a](#) - Proibição de atendimento automático na Função Pública e setor privado, com obrigatoriedade de atendimento presencial em lojas.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

A consulta à mesma base de dados permite verificar a inexistência de iniciativas legislativas e petições sobre matéria conexa na legislatura anterior.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Consultas obrigatórias**

 - Regiões Autónomas**

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 3 de outubro de 2023, a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, para emissão de parecer, nos termos do artigo 142.º do Regimento, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição. Caso sejam recebidos, serão disponibilizados na página da [iniciativa](#).

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

NEVES, Ana F. – **Direito da organização administrativa e serviço público**. Coimbra : Almedina, 2023. 277 p. (Manuais Universitários). ISBN 978-989-40-0991-7. Cota: 12.06.1 – 206/2023

Resumo: Para a autora «a organização administrativa é um objeto essencial da disciplina de Direito Administrativo, integrando qualquer plano de estudos. A configuração e a complexidade da organização administrativa já não se contém nos limites da dogmática tradicional.»

Como tal, a obra em apreço «reflete igualmente a necessidade de atualizar a relação da organização administrativa com a ideia de serviço público, no quadro de uma Administração Pública digital ao serviço das pessoas. Novos princípios, conceitos e abordagens se impõem num contexto normativo múltiplo e de redefinição do próprio Direito Administrativo.»

QUADROS, Elias ; SANTOS, Rui Teixeira – **Administração e gestão pública**. Coimbra : Almedina, 2022. 592 p. (Instituto de conhecimento, nº 7). ISBN 978-989-40-0371-7. Cota: 04.36 – 162/2022

Resumo: Esta obra apresenta uma visão global e sistemática, do ponto de vista organizacional, da Administração Pública do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais.

Com base no seu trabalho de gestão, em diferentes organizações – públicas, privadas e sociais – bem como no trabalho de investigação e na docência universitárias, os autores apresentam-nos uma obra «em linguagem acessível e desprovida de profusão de citações», que constitui um «seguro instrumento de trabalho de iniciação, consolidação e aprofundamento de conhecimentos nas diferentes temáticas da Administração Pública» e um «importante instrumento para conhecer a máquina do Estado, trabalhar em funções públicas e orientar-se na burocracia da Administração Pública.»

Segundo os mesmos «uma gestão pública inovadora, com uma organização em rede e participação dos cidadãos na definição das políticas públicas levanta desafios novos à Administração Pública, convocada para passar a adotar critérios ESG (Environmental, Social, and Governance) na avaliação da sua atividade, para além dos fatores financeiros que condicionam o Orçamento do Estado. A economia enfrenta a Quarta Revolução Industrial obrigando a Administração Pública a estar na vanguarda da aplicação das novas ferramentas tecnológicas ao serviço dos utentes, num processo global de transição digital.»

SERRANO, José Vasco – Balcões únicos para cidadãos e empresas. **Cultivar** [Em linha]. Lisboa. N.º 27 (jan. 2023), p. 99-102. [Consult. 19 out. 2023]. Disponível na

intranet da AR:<URL:
<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=132944&img=30813&save=true>>. ISSN 2183-5624.

Resumo: Neste artigo o autor analisa o Relatório da OCDE **One-stop shops for citizens and business** – este relatório faz parte de uma série sobre "princípios de melhores práticas" produzida sob os auspícios do Comité de Política Regulamentar da OCDE – concluindo que «as interações entre as empresas e os cidadãos com os serviços públicos estão a aumentar, tanto em termos quantitativos como de complexidade. Este facto acontece pelo aumento da complexidade regulamentar e da necessidade de interligação entre a administração pública e as realidades das atividades das empresas e dos cidadãos.»

Perante esta realidade é referido que «como tentativa de abordar de forma mais eficiente e simplificada esta questão e diminuir os respetivos custos, tem vindo a ser introduzidos balcões únicos pelos governos, estruturas que podem ser físicas ou virtuais.»

Para os balcões únicos físicos, o Relatório refere dois modelos: o de serviços individuais – onde cada entidade governamental, *per si*, está presente de forma separada no seu balcão físico, e fornece os seus próprios serviços; e o de serviços integrados – onde várias entidades governamentais se articulam num balcão único físico, e este fornece os múltiplos serviços ou serviços integrados.

Para os balcões únicos virtuais, o Relatório refere um conjunto de características que podem ter, nomeadamente, a adaptação da estrutura do governo, ao quadro jurídico, à infraestrutura de Tecnologias da Informação e Comunicação existente e a outras especificidades endógenas de cada país.

Para os balcões virtuais refere também dois modelos: os sítios Web informativos; e os sítios Web transacionais. Estas estruturas devem ser focadas no utilizador e baseadas em “eventos da vida”, pretendendo-se que proporcionem resultados *win-win*, ganho quer para a administração pública quer para os clientes, melhorando tanto o serviço prestado como o cumprimento dos regulamentos.



Os princípios de boas práticas para o estabelecimento de balcões únicos apresentados no Relatório têm por objetivo ser aplicados pelos países membros e parceiros da OCDE, mas são meramente recomendatórios, pretendendo ser estruturadores das melhores práticas para a introdução e funcionamento de balcões únicos como interfaces simplificados e de fácil utilização entre a administração e as empresas ou os cidadãos.