INSTITUTO DOS REGISTOS E DO NOTARIADO | REGISTOS & NOTARIADO

Parecer do Conselho Consultivo

Processo	Data do documento	Relator
P. Div. 9/2017 STJ-CC	29 de junho de 2017	Maria Teixeira

DESCRITORES

atendimento prioritário; crianças de colo; atendimento preferencial.

SUMÁRIO

Atendimento prioritário – Decreto-Lei n.º 58/2016, de 29 de agosto – sua aplicação prática

TEXTO INTEGRAL

DO CONSELHO CONSULTIVO

N/Referência:

P. Div. 9/2017 STJ-CC

Consulente:

Setor de Inspeção e Gestão de Serviços - IRN

Data de homologação:

29-06-2017

. Assunto:

Atendimento prioritário – Decreto-Lei n.º 58/2016, de 29 de agosto – sua aplicação prática.

Palavras-chave:

atendimento prioritário; crianças de colo; atendimento preferencial.

Parecer Introdução Tendo em conta alguma desconformidade interpretativa sobre o âmbito do atendimento prioritário previsto e regulado no Decreto-Lei n.º 58/2016, de 29 de agosto, e algumas das definições a mobilizar na sua aplicação prática, bem como a verificação de casos concretos que têm sido resolvidos nem sempre em termos coincidentes com o critério legalmente fixado, é pedido ao Conselho Consultivo que se pronuncie sobre algumas dúvidas que se têm colocado a propósito do atendimento prioritário e se procure estabelecer algumas linhas gerais de atuação, de modo a garantir uma atuação uniforme no conjunto dos serviços externos e a evitar constrições ao seu regular funcionamento.

Pronúncia Considerações gerais

1. Em face do disposto no Decreto-Lei n.º 58/2016, de 29 de agosto, salvo nos casos previstos nos n.ºs 2 e 3 do art. 2.º, quaisquer entidades públicas ou privadas que prestem atendimento presencial ao público devem atender com prioridade pessoas com deficiência ou incapacidade, pessoas idosas, grávidas e pessoas acompanhadas de crianças de colo (art. 3.º/1). 1.1. Não obstante tratar-se de um dever que já tinha consagração legal, no art. 9.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 73/2014, de 13 de maio, encontramos agora, no DecretoLei n.º 58/2016, para além do alargamento do âmbito das entidades obrigadas ao atendimento prioritário, a

Av. D. João II, Lote 1.08.01 Edifício H • Parque das Nações • 1990-097 Lisboa
Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 geral@irn.mj.pt • www.irn.mj.pt

definição do critério a aplicar em caso de conflito de direitos de atendimento prioritário ou preferencial, a previsão de um quadro sancionatório e uma regulação mais fina da dimensão subjetiva do direito ao atendimento prioritário, oferecendo-se, desde logo, algumas definições necessárias à concretização

deste direito. 1.2. Assim, quando se apresentem duas ou mais pessoas com direito a atendimento prioritário ou preferencial (entendendo-se, nesta passagem da norma, que a prioridade invocada por cada uma dessas pessoas poderá fundar-se no direito previsto neste diploma legal ou noutra norma, como será, por exemplo, a que respeita ao atendimento preferencial dos advogados a que alude o art. 79.º/2 do Estatuto da Ordem dos Advogados), diz-nos o art. 4.º do Decreto-Lei n.º 58/2016 que deverá ser observada a ordem de chegada, independentemente, portanto, do tipo de atendimento, prioritário ou preferencial, em causa. 1.3. Regras de particular relevância, atento o caracter simultaneamente preventivo e sancionador que encerram, são também as que estão previstas nos arts. 5.º, 6.º e 8.º deste Decreto-Lei, consagrando-se, de um lado, o direito do interessado a apresentar queixa junto das entidades competentes, quando haja recusa infundada de atendimento prioritário, e, do outro, a qualificação da violação do dever de prestação de atendimento prioritário como contraordenação, com a consequente previsão de coima variável, consoante a natureza da entidade que presta o atendimento ao público e as circunstâncias a ponderar à luz do regime jurídico aplicável (cfr. art. 11.º). 1.4. Sobre os conceitos de pessoa com deficiência ou incapacidade, pessoa idosa, ou pessoa acompanhada de criança de colo, encontramos agora, no art. 3.º/2 do Decreto-Lei n.º 58/2016, uma sinalização do sentido que deve prevalecer no preenchimento desses conceitos e, por isso, uma tentativa de resolver muitas das dúvidas suscitadas a este propósito no domínio da lei anterior, dizendo-se quais os requisitos objetivos e ou as circunstâncias a verificar para efeitos de prestação de atendimento prioritário. 2. Pese embora o subsídio legal atualmente existente, é precisamente no preenchimento destes conceitos e na sua aplicação prática que reside parte substancial das dúvidas suscitadas, e é também por referência a problemas relacionados com o âmbito subjetivo do Decreto-Lei n.º 58/2016 que, essencialmente, se pede a pronúncia deste Conselho Consultivo, de forma a obter-se alguma uniformidade de

procedimentos nos serviços externos. 2.1. Ora, sem deixarmos de reconhecer a relevância dos interesses em presença, dado que se trata de conferir um direito que se insere num objetivo alargado de inclusão social e de promoção da igualdade de condição e de

oportunidades, sublinhado, desde logo, no preâmbulo no diploma legal em tabela e sobejamente refletido no corpo de normas nele contido, começamos por dizer que, na nossa opinião, qualquer tentativa de fixar linhas de atuação rígidas e fechadas no âmbito do cumprimento do dever de prestação de atendimento prioritário, ou de detalhar o sentido que deve prevalecer relativamente a cada uma das categorias de pessoas com direito a tal atendimento, mostrar-se-á sempre uma solução insuficiente e, nalguns casos, impraticável, para resolver quaisquer problemas relacionados com a aplicação prática da lei.

2.2. Com efeito, a mais da diversidade de questões que se podem colocar na realidade e que, naturalmente, não podemos aqui antecipar, sobra o facto de alguns dos conceitos, como por exemplo, o de pessoa idosa, envolverem um juízo de valor que só diante do caso concreto e da facticidade empírica implicada é possível formular. 3. No entanto, não deixa de ser viável desenvolver aqui um conjunto de pontos orientadores que auxilie na realização do interesse que presidiu à consagração legal deste direito e no cumprimento do correspondente dever sem perturbações de maior no regular funcionamento dos serviços e sem que se verifique uma utilização abusiva do mecanismo legal do atendimento prioritário, que, designadamente, se traduza em compressão injustificada do direito dos demais utentes à prestação de um atendimento célere e corretamente ordenado. 3.1. Assim, num primeiro momento, parece-

nos que, para além de uma divulgação clara e precisa dos aspetos mais expressivos do atendimento prioritário (de modo a esclarecer os titulares do direito quanto aos termos em que o mesmo pode ser exercido e a sensibilizar os demais utentes para a sua existência e para as razões subjacentes à sua implementação), que julgamos dever ser realizada em todos os serviços externos mediante aviso de imagem gráfica e conteúdo normalizados, caberá ao IRN, enquanto entidade de tutela, bem como aos dirigentes dos serviços externos, assegurar uma formação específica dos colaboradores que prestam o atendimento, de forma a habilitá-los à concretização adequada do dever a que estão obrigados e, bem assim, à gestão eficaz de eventuais conflitos gerados pela alteração que o atendimento prioritário necessariamente representa na ordem normal do atendimento. 3.2. No que concerne à regularidade no funcionamento do serviço e à prevenção de conflitos, parece-nos que a existência de postos de atendimento prioritário ou preferencial terá sempre a vantagem de orientar imediatamente os titulares deste direito para uma determinada área do balcão, prevenindo ou atenuando, com isso, alguma tensão criada por um tempo de espera superior ao expectável por parte dos outros utentes. 3.3. Todavia, também nos parece que tal medida (definição de áreas de atendimento prioritário ou preferencial) só logrará real utilidade se for acompanhada de um sistema de senhas privativas para atendimento prioritário ou preferencial e de uma afetação de recursos humanos capaz de garantir que o atendimento destes utentes é, efetivamente, prioritário ou preferencial, face aos demais. 3.4. Obviamente, quaisquer constrangimentos de ordem técnica ou de logística, relacionados com as instalações,

o equipamento ou os sistemas de gestão de atendimento, que inviabilizem ou dificultem a implementação de medidas como as que antecedem ou um cumprimento apropriado do dever de atendimento prioritário ou preferencial, deverão ser imediatamente superados, porquanto tal dever, estando a cargo do funcionários que diariamente prestam atendimento nos serviços externos, não

deixa de depender, para o seu cabal cumprimento, da verificação de condições estruturais que só ao IRN cabe assegurar. 3.5. É evidente, porém, que qualquer fragilidade ao nível dos meios materiais e dos recursos humanos disponíveis não poderá nunca constituir pretexto para a não observância do disposto no Decreto-Lei n.º 58/2016, pelo que estamos certos de que cada uma das unidades orgânicas que presta atendimento ao público estará capacitada Av. D. João II, Lote 1.08.01 Edifício H • Parque das Nações • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 geral@irn.mj.pt • www.irn.mj.pt

3/6

para, através do seu dirigente e dos oficiais e colaboradores que a integram, pôr em prática o quadro legal atinente ao atendimento prioritário, fazer uma aplicação correta dos seus preceitos e dar uma resposta compatível com a finalidade que o determinou, segundo o padrão de responsabilidade que deve pautar o exercício da atividade registal. 4. No que respeita às dificuldades relacionadas com a aplicação das regras jurídicas, em particular das que respeitam à definição dos titulares do direito ao atendimento prioritário, sabemos que esta aplicação poderá bastarse com a mera subsunção ou conexão lógica entre o caso concreto e a norma, como acontecerá na hipótese de se tratar de utente acompanhado de criança de colo (art. 3.º/c), mas também poderá exigir um esforço acrescido de valoração, como sucede na qualificação de pessoa idosa, para efeitos de atendimento prioritário, onde, para além do elemento objetivo (idade igual ou superior a 65 anos) se exige a verificação de uma alteração ou limitação evidente das funções físicas ou mentais e, portanto, um juízo de valor por parte da entidade que presta o atendimento. 4.1. Ora, nesta tarefa de valoração das circunstâncias, assim como, de uma forma geral, quando a norma não apareça formulada em termos rígidos e deixe ao aplicador um resto que dependa das circunstâncias do caso concreto e de maneiras de ver sociais ou juízos de valor1, entendemos que o

apuramento de conformidade da situação concreta com a norma deverá guiar-se por um padrão de normal diligência e a solução encontrada há de ser aquela que qualquer cidadão médio aceitaria como compatível com o sentido comum. A nosso ver, este deve ser, portanto, o fio condutor que há de prevalecer na atuação dos serviços externos e que poderá concorrer para a uniformidade pretendida. 4.2. Notamos, porém, que o legislador não deixou para as entidades que prestam atendimento presencial ao público e que se encontram abrangidas pelo disposto no Decreto-Lei n.º 58/2016 qualquer margem de apreciação discricionária ou de determinação subjetiva, pelo que o critério a aplicar é sempre o critério normativo e, em qualquer caso, mesmo quando a aplicação da norma não se baste com uma operação lógica e imponha um juízo de valor sobre as circunstâncias do caso concreto, a solução do caso concreto deverá ser sempre o resultado de uma decisão vinculada ao conteúdo da norma. Casos descritos

5. Passando então aos problemas relatados na informação subjacente à presente consulta, cremos que, em geral, se trata de situações que podem ser solucionadas mediante operação lógica e por apelo à pré-compreensão do conceito de utente neste contexto, o qual, a nosso ver, só pode corresponder à pessoa que requer a prestação do serviço, em seu nome ou em representação de terceiro, ou cuja presença se mostre necessária para a instância ou para a realização do ato pretendido.

1

José de Oliveira Ascensão, O Direito - Introdução e Teoria Geral, 13.ª ed. ref., Almedina, Coimbra, 2009, pp. 597/598. Av. D. João II, Lote 1.08.01 Edifício H • Parque das Nações • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 geral@irn.mj.pt • www.irn.mj.pt

4/6

5.1. De todo o modo, tendo sido pedida a definição de uma linha uniforme de atuação, verificando-se que, na maioria das situações reportadas, está em

causa o atendimento prioritário de pessoas acompanhadas de criança de colo (art. 3.º/1/d), começamos por assentar em que, de acordo com o disposto no art. 3.º/2/c), por criança de colo deverá entender-se a criança que ainda não tenha atingido a idade de dois anos, porquanto, a nosso ver, é este o sentido e alcance que nos parece encontrar correspondência na letra da lei (que, notamos, utiliza o termo "até aos dois anos de idade", e não "até dois anos de idade") e com a ponderação que julgamos subjacente à fixação deste limite, onde avultará o facto de a criança de idade igual ou superior a dois anos não ser, segundo as regras da experiência comum, uma "criança de colo". 5.2. Quanto à questão de saber a quem pertence o direito ao atendimento prioritário quando duas pessoas se apresentem a requerer a emissão de cartão de cidadão acompanhadas de criança de colo até aos dois anos, considerando que o serviço a prestar é individualizado (implicando senhas de atendimento diferenciadas), parece que a atuação que se articula com o objetivo e o sentido da lei é a de reconhecer o direito ao atendimento prioritário apenas à pessoa que primeiro se arrogue titular desse direito e que, no momento em que o faça, se encontre efetivamente acompanhada da criança de colo, impedindo-se, naturalmente, qualquer estratégia abusiva que leve à invocação subsequente do mesmo direito por parte da outra pessoa. 5.3. Na nossa opinião, também não deve haver atendimento prioritário quando, como num dos casos descritos na informação atrás referida, a pessoa acompanhada de criança de colo se encontre, por seu turno, a acompanhar o requerente do serviço, mas a sua presença não se mostre necessária para o pedido ou para a sua execução, pesando aqui o conceito de utente no contexto do atendimento prioritário que atrás ficou proposto. 5.4. Finalmente, quanto à extensão do atendimento prioritário no âmbito do pedido de emissão de cartão do cidadão para criança de idade igual ou superior a dois anos efetuado pela mãe, que se encontre acompanhada por pessoa com deficiência enquadrável no critério definido no art. 3.º/2/a) do Decreto-Lei n.º 58/2016, afigura-se que o texto posto no art.

3.º/1/c) espelha de forma clara a opção do legislador de, feito o balanceamento de todos os interesses envolvidos, conferir o direito de atendimento prioritário apenas quando a pessoa se encontre acompanhada de criança até aos dois anos de idade, e não também à que se encontre acompanhada por pessoa grávida, por pessoa com deficiência ou por pessoa idosa, nas condições descritas no art. 3.º/1/ b), pelo que, diante das disposições conjugadas dos arts. 4.º e 8.º do Código Civil, somos forçados a concluir que, neste caso, o atendimento prioritário, constituindo uma solução de equidade ou de anteposição de um critério próprio ao critério jurídico, só poderia ser prestado com o assentimento dos demais utentes. Encerramento Enunciadas as soluções para os casos descritos que, na nossa opinião, obtêm enquadramento nas disposições contidas no Decreto-Lei n.º 58/2016, reiteramos, a título de súmula conclusiva, que:

- A aplicação da lei sobre o atendimento prioritário exige, em certas hipóteses, uma valoração das circunstâncias que só o aplicador concreto está em condições de realizar, pelo que, ao invés da definição de respostas que só diante do caso concreto se conseguem encontrar, importa sublinhar o sentido de responsabilidade e de bom senso que deve prevalecer. - A consecução dos objetivos que estão na base deste diploma legal dependem do esforço conjunto do IRN (dotando os serviços das condições de acolhimento dos utentes com direito a atendimento prioritário ou preferencial sem constrangimentos ou bloqueios ao exercício dos respetivos direitos, e providenciando uma formação específica dos funcionários que prestam atendimento ao público), dos serviços externos (aos quais se exige uma adequada mobilização e aplicação das normas pertinentes a cada caso concreto e um esforço suplementar ao nível da

prevenção e gestão dos conflitos, que o atendimento prioritário ou preferencial pode, naturalmente, suscitar) e dos próprios titulares do direito ao atendimento prioritário ou preferencial, a quem também se deve pedir que, no exercício do seu direito, levem em consideração as regras de sã convivência social. Parecer aprovado em sessão do Conselho Consultivo de 29 de junho de 2017. Maria Madalena Rodrigues Teixeira, relatora, António Manuel Fernandes Lopes, Carlos Manuel Santana Vidigal, Ana Viriato Sommer Ribeiro, Paula Marina Oliveira Calado Almeida Lopes, Maria Regina Rodrigues Fontainhas, Benilde da Conceição Alves Ferreira, Maria de Lurdes Barata Pires de Mendes Serrano, Blandina Maria da Silva Soares, Luís Manuel Nunes Martins.

Este parecer foi homologado pelo Senhor Presidente do Conselho Diretivo, em 29.06.2017.

Av. D. João II, Lote 1.08.01 Edifício H • Parque das Nações • 1990-097 Lisboa
Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 geral@irn.mj.pt • www.irn.mj.pt

Fonte: http://www.irn.mj.pt