

**UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO**



A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ELETRÓNICA

Gelson Lima Dos Santos Baía

Dissertação

Mestrado em Direito e Prática Jurídica

Especialidade de Direito Administrativo e Administração Pública

LISBOA
2022

UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO



**Impactos da Utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação na
Organização Administrativa.**

Dissertação orientada pela Professora Doutora Ana Fernanda Neves

Dissertação especialmente elaborada para a obtenção do grau de Mestre em Direito
e Prática Jurídica, especialidade de Direito Administrativo e Administração Pública

Gelson Lima Dos Santos Baía

LISBOA

2022

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pai todo-poderoso, pelo dom da vida, pela saúde, pela força e coragem para enfrentar todos os desafios desta viagem que se chama de vida.

Naturalmente, agradeço inestimavelmente à minha orientadora, Sra. Professora Doutora Ana Neves por ter aceitado o desafio de me acompanhar neste importante capítulo do meu percurso académico na FDUL. Agradeço-lhe pela disponibilidade, proximidade, e pelas valiosas críticas e advertências feitas ao longo dos estudos com vista ao bom desenvolvimento do trabalho que ora se apresenta. O seu contributo foi fundamental à elaboração do presente trabalho.

Importa ainda agradecer a todos quanto me acompanharam e ajudaram neste percurso desafiador de aprendizagem e de muita resiliência face ao período excecional que vimos atravessando em Portugal e no mundo, em função das transformações e mudanças sociais provocadas pela pandemia da Covid-19.

Um particular agradecimento aos colegas do curso do mestrado, a toda equipa da biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, aos funcionários da Biblioteca Nacional de Portugal e a todos os professores do curso de mestrado em direito e prática jurídica (2020/2022) pela excelência, rigor e profissionalismo com que se dedicaram durante todo o período letivo, independentemente das várias vicissitudes e contratempos devido pelo período pandémico vivido.

Um especial agradecimento à minha família. À minha esposa, Amanda Beltrão, aos nossos filhos, Stella Beltrão Baía e João Luiz Beltrão Baía. Vocês têm sido o motivo da minha luta, dedicação e entrega por tudo aquilo em que sempre acreditei, e sem o vosso apoio, compreensão, força e motivação muito dificilmente teria aqui chegado. O meu muito obrigado por estarem sempre comigo e por acreditarem em mim.

Tem sido fantástico viver, crescer e aproveitar todos os momentos que a vida me tem proporcionado, tudo graças ao amor, muita luta e vontade de vencer.

*In memoriam dos meus Avós,
João Maria Lima e Francisca Borges
Armando Amorim Ribeiro Baía e Luzia do Espírito Santo*

Obrigado por terem sempre acreditado em mim.

RESUMO

A presente dissertação tem por objeto o estudo, à luz dos princípios fundamentais da Administração Pública, do impacto das Tecnologias de Informação e Comunicação (doravante, TIC) na estrutura da Administração Pública. Pretende-se identificar as principais alterações na organização e funcionamento da Administração Pública, refletidas no direito positivo, que decorram da aplicação de tais tecnologias ao agir administrativo.

Para tanto, centrados na configuração da estrutura da Administração (conforme art.º 267.º da CRP), a presente dissertação começa por recordar a evolução histórica da Administração Pública no contexto da realização das principais tarefas do Estado.

Depois, centra-se na análise de que modo as TIC estão a influenciar e irão ditar uma alteração na forma de organização da Administração Pública, quanto aos seus respetivos princípios, tipo de serviços e formas de relacionamento interorgânico.

Palavras-chave: TIC, Administração pública, administração eletrónica, interesse público, simplificação administrativa

ABSTRACT

The purpose of this dissertation is to study, considering the fundamental principles of Public Administration, the impact of Information and Communication Technologies (hereinafter, ICT) on the structure of Public Administration. It is intended to identify the main changes in the organization and functioning of the Public Administration, reflected in the positive law, which result from the application of such technologies to administrative action.

To this end, focusing on the configuration of the structure of the Administration (according to article 267 of the CRP), this dissertation begins by recalling the historical evolution of Public Administration in the context of carrying out the main tasks of the State.

Afterwards, it focuses on the analysis of how ICTs are influencing and will dictate a change in the way Public Administration is organized, in terms of their respective principles, type of services and forms of inter-organic relationship.

Keywords: ICT, Public administration, electronic administration, public interest, and informatics

LISTA DE ABREVIATURAS

AAFDL – Associação Académica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Ac. – Acórdão

CDFUE – Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

CNPD – Comissão Nacional de proteção de Dados

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CRP – Constituição da República Portuguesa

DL. – Decreto-Lei

IA- Inteligência Artificial

Pág. – Página

RGPD – Regulamento Geral da Proteção de Dados Pessoais

Séc. – Século

Seg. – Seguintes

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação

UE – União Europeia

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
1.1. Delimitação do Tema.....	10
1.2. Plano de Trabalho	11
2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	13
2.1. Breve enquadramento histórico sobre a razão de ser do surgimento da Administração Pública	13
2.2. Os princípios estruturantes da Administração Pública e as TIC.....	18
2.3.1. Princípio da Prossecução do Interesse Público	31
2.3.2. Princípio da Legalidade	34
3. A APLICAÇÃO DE TECNOLOGIAS DE COMUNICAÇÃO E DE INFORMAÇÃO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	39
3.1. Fundamentos e evolução do quadro normativo	39
3.2. Custos e Benefícios das TIC na Administração Pública	47
3.3. Delimitação do atual quadro normativo	55
3.4. Observância e exigência de um quadro normativo uniformizado.....	64
4. IMPACTO ORGANIZATIVO DA UTILIZAÇÃO DAS TIC NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	70
4.1. A (re)configuração das estruturas organizativas	70
4.2. A (re)configuração das relações interadministrativas	79
4.3. Freios e Contrapesos na utilização de TIC na Administração Pública Eletrónica/Digital.....	88
5. CONCLUSÃO.....	98
BIBLIOGRAFIA CITADA E CONSULTADA	102
WEBGRAFIA ESSENCIAL	104

1. INTRODUÇÃO

A presente dissertação de mestrado tem como objetivo analisar os impactos das Tecnologias de Informação e Comunicação (doravante, TIC) na reconfiguração da Administração Pública que emergiu nas últimas décadas do séc. XX, como resultado dos significativos avanços registados nos domínios da informática e das tecnologias em geral. Busca-se, ainda resumidamente, compreender o modo como o fenómeno da democratização da informática e da internet veio alterar a forma como a organização administrativa e a Administração Pública passou a funcionar e a relacionar-se com os cidadãos.

Busca-se analisar de que forma impõe a (re)configuração da estrutura organizacional da Administração Pública, e, ao mesmo tempo, com base na observação das opções normativas e políticas adotadas no contexto da União Europeia, para responder aos desafios da era digital e modernizar o modelo e a estrutura de funcionamento dos serviços disponibilizados pela Administração, através da promoção à utilização massificada de meios eletrónicos como importantes ferramentas de simplificação administrativa, eficiência e de satisfação de necessidades coletivas.

1.1. Delimitação do Tema

A escolha do presente tema surgiu pela necessidade de se analisar o atual contexto da inserção e caracterização da Administração Pública do século (séc.) XXI face à revolução e transformação tecnológica registada em todas as estruturas organizacionais da sociedade moderna, dominada cada vez mais pelo crescente uso das TIC para os mais distintos fins. Assim, o presente trabalho terá como objetivo, num primeiro momento, analisar e compreender de que forma o aumento de utilização de TIC obriga a Administração a alterar a forma como se organiza, exerce a sua atividade e presta serviços.

1.2. Plano de Trabalho

Dada a abrangência e complexidade de vários assuntos que o tema do presente trabalho enseja, importa indicar que o nosso trabalho não incidirá apenas sobre uma temática específica da Administração Pública eletrónica. Pelo contrário, tendo como linha orientadora a utilização de ferramentas e recursos eletrónicos pela Administração Pública, propomo-nos analisar, num primeiro momento, o quadro normativo da utilização dos meios eletrónicos na Administração Pública, e, ao longo do desenvolvimento do tema, analisar e tratar também no sentido mais amplo, a configuração da Administração na era em que diversas TIC de se mostram úteis a tornar o exercício da atividade administrativa mais célere, eficiente e próximo do cidadão.

Seguidamente, buscaremos analisar e tentar compreender como os avanços tecnológicos registados no domínio da informática mudará a própria caracterização da Administração Pública e o modo como a mesma se estruturará para estar à altura e acompanhar os desafios de uma sociedade de informação¹, exigente tecnologicamente e fortemente marcada pelo uso de ferramentas eletrónicas e/ou digitais² para aceder a vários tipo de serviços, sejam eles disponibilizados pela Administração ou pelas entidades privadas.

¹ Uma sociedade caracterizada pelo crescente acesso à informação desmaterializada, disponíveis através das mais variadas plataformas digitais alimentadas pelas Tecnologias de Informação e comunicação. Cfr. MANUEL CASTELLS, *A Sociedade de Rede*, 3ª Edição, Fundação Calouste Gulbenkian. 2007, pág. 36. Cfr. PEDRO DIAS VENÂNCIO, *A Tutela Jurídica do Formato de Ficheiro Eletrónico*, Almedina, 2016, pág.15.

² No âmbito da modernização e simplificação da relação e interações entre a Administração Pública e os particulares através das TIC, não obstante ainda não se ter optado tanto a nível governamental como no meio académico de forma definitiva e unanime um dos termos (*Digital ou Eletrónico*), cremos ser relevante indicar que a desmaterialização e automatização administrativa se materializam através de meios eletrónicos quando, por exemplo, a prática de um ato com vista ao início de um procedimento administrativo poder ser desencadeada por meios eletrónicos. Por exemplo, através do acesso a uma plataforma disponibilizada pela própria administração, através da qual o particular tem acesso direto aos canais de interação com a Administração. Por outro lado, no que às ferramentas digitais diz respeito, as mesmas reportam-se a programas informatizados automatizados (virtualmente), capazes de permitir acessos a informações desmaterializadas, dar respostas às solicitações e, em alguns casos, partilhar de documentos, formulários e até de formas de recolha de dados digitalizados (seja da administração ou do particular) essenciais à simplificação do agir administrativo. Assim, apesar de o CPA, no seu art.º 14.º, não fazer qualquer distinção entre os meios (eletrónicos e digitais) utilizados pela Administração no desempenho da sua atividade, facto que tem suscitado algum debate entre algumas doutrina, cremos que a questão poderá, em alguns casos, convocar alguns problemas na aferição do exato momento em que se pode considera que determinados atos jurídico-administrativos

Por fim, buscar-se-á também apresentar os custos e benefícios do novo modelo de uma Administração Pública ancorada na promoção e uso de ferramentas eletrónicas e digitais nas relações com os particulares, especialmente observando o quadro das exigências do funcionamento da Administração no contexto da União Europeia e todas as implicações, riscos, custos e benefícios decorrentes do funcionamento em rede (comunitária) da Administração Pública eletrónica (movida pelas TIC).

foram efetivamente praticados, pois, salvo melhor opinião, acreditamos que o emprego de meios eletrónicos não se resume apenas ao facto de o particular ter acesso a um equipamento eletrónico capaz de aceder à internet e transmitir dados. Poderá ser ainda ser necessário que o mesmo, no ambiente digital criado e alimentado pela Administração, tenha permissões e chaves de acesso que garantam segurança e a autenticidade dos dados e ações que pretende vir a realizar no âmbito da relação com a Administração, por isso importância o tipo de ferramenta tecnológica (eletrónica ou digital) que estiver a utilizar, já que as mesmas são efetivamente resultados dos avanços tecnológicos. A respeito das críticas bastantes assertivas, ao nosso ver, consultar MIGUEL PRATA ROQUE, *O Nascimento da Administração Eletrónica num Espaço Transnacional*, in Revista Eletrónica de Direito Público (@publica), Vol. 1, Nº 1 Janeiro 2014, págs. 312-317 - [disponível em <https://e-publica.pt/volumes/v1n1/pdf/Vol.1-N%C2%BA1-Art.13.pdf> (consultado em 03-04-2022)]. No meso sentido, ver ainda melhor aprofundamento em MIGUEL PRATA ROQUE, *O procedimento Administrativo Eletrónico**, In *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, Op., cit., pág. 486-487.

2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1. Breve enquadramento histórico sobre a razão de ser do surgimento da Administração Pública

Historicamente, o surgimento da Administração Pública esteve, desde as primeiras formas de organização social³, intimamente associado a tentativas de encontrar-se meios e/ou soluções para suprir⁴ as mais diversas necessidades⁵, fossem elas individuais ou coletivamente consideradas. A própria ideia de surgimento e construção do Estado é desenvolvida pela necessidade de se organizar a sociedade com normas, regras e comandos que facilitam e garantam a preservação e suprimento, de forma eficaz, as mais variadas necessidades de cada indivíduo que compõem ou façam parte de um determinado Estado ou território.

Desde muito cedo, o homem, através das suas próprias vivências e experiências conseguidas através das relações interpessoais, apercebeu-se de que enfrentaria muitas dificuldades para promover, individual ou coletivamente, uma real satisfação de algumas necessidades elementares indispensáveis à sua sobrevivência e manutenção da vida em coletividade. Dentre algumas necessidades inerentes ou elementares à vida em coletividade, destaca-se, a título de exemplo, a necessidade

³ Um advento que esteve na própria construção daquilo a que viríamos a considerar de Estado, tendo na sua essência o imperativo de buscar satisfazer necessidades que resultam da própria vida em sociedade. Cfr. M. DE AREIAS AMARO, *Noções de Administração Pública*, Plátano Editora, 1ª Edição, 1980, pág. 7 e seg.

⁴ O emprego de meios ou operações com objetivo de suprir necessidades coletivas deverá atender não “apenas as insuficiências económico, mas, em geral, todas as relativas à normalidade e progresso da vida social”. Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, 10ª Edição, Revista e Atualizada pelo Prof. Doutor DIOGO FREITAS DO AMARAL, Almedina, 2010, pág. 2.

⁵ Definitivamente, são as necessidades que caracterizaram, desde sempre, grandes esforços por parte do homem em busca de bens materiais necessários à sobrevivência da sua própria condição humana. É o caso, por exemplo, da necessidade pela busca de alimentos, vestuários e/ou proteção dos parentes contra ameaças à própria vida. Contudo, a par da necessidade de satisfação de necessidades individuais - àquelas que dizem respeito a cada pessoa, foi se desenvolvendo, fruto da condição inevitável de o homem viver em grupos sociais, um conjunto de carências ou necessidades coletivas cujo suprimento demandaria que as mesmas só pudessem ser devidamente supridas através de um processo de administração mais alargada e planeada dos bens, recursos e materiais disponíveis para a satisfação das necessidades coletivas. Cfr. LUIS CARVALHEDA, BELMIRO GIL CABRITO, *Noções de Administração Pública - Tomo I*, Texto Editora, 1987, pág. 9-12.

de defesa, de segurança, de justiça⁶ ou previdência social. Por o outro lado, temos ainda o conjunto de necessidades sociais que, embora sejam consideradas de teor puramente individual, haja vista se manifestarem independentemente de o homem viver ou não em sociedade⁷, as satisfações das mesmas implicam que ocorra, na maioria das vezes, uma ação coordenada e transversal a toda uma comunidade para que cada pessoa, individualmente considerada, possa ver a sua necessidade suprida. É o caso da necessidade que o homem tem de ter acesso à água potável na sua habitação ou no círculo populacional onde se encontra inserido, pois, via de regra, o fornecimento de água potável para cada pessoa, individual ou coletivamente considerada, exigirá que sejam disponibilizados ferramentas e instrumentos de natureza⁸ coletiva para sua efetivação, seja pela necessidade de se ter em consideração as características, estudos e as especificidades democráticas e populacionais ou, ainda, pela necessária construção de um sistema de abastecimento de água que, embora vá fornecer água para cada família individualmente considerada, terá ainda de ter em conta as especificidades globais e coletivas da região e da população para a qual se pretender vir a garantir o fornecimento deste importante e indispensável líquido precioso à vida humana.

Com efeito, dada a impossibilidade funcional da coletividade poder, por si própria, fazer a gestão das necessidades e, ao mesmo tempo, buscar formas de satisfazê-las, foi-se transferindo, paulatinamente, essa importante tarefa ao Estado enquanto instituição que melhor pode garantir, através dos seus organismos, a prossecução do interesse público com vista a dar uma resposta mais adequada e eficiente às necessidades coletivas. Por conseguinte, no sentido de garantir uma maior satisfação das mais variadas necessidades coletivas, caberá ao Estado, através das entidades públicas e privadas que o integram, desenvolver esforços por meio de definição de políticas públicas que elejam, através da auscultação dos cidadãos, que necessidades coletivas devem ser priorizadas na ação do Estado com vista a garantir a satisfação de necessidades coletivas estruturais e fundamentais à manutenção da vida com qualidade e dignidade em sociedade.

⁶ Cfr. ORLANDO SALCEDAS DA CUNHA, FERNANDO OLIVERIA RAMOS, Administração Pública, Figueirinhas, 1983, pág. 10.

⁷ ORLANDO SALCEDAS DA CUNHA, FERNANDO OLIVERIA RAMOS, Op. cit., pág. 10 e seg.

⁸ *Ibidem*

Contudo, vale ressaltar que o sucesso da ação do Estado com vista à satisfação das necessidades coletivas está intimamente dependente da adoção, por parte das mais variadas entidades que integram o próprio Estado, enquanto comunidade política, e que formam a Administração Pública, de modelos de gestão e prestação de serviços baseados na eficiência⁹, e da ponderação entre custos e benefícios de cada decisão a ser tomada e implementada.

Tendo em consideração o facto de que invariavelmente, toda a decisão da Administração Pública em agir pressupor à constituição de uma organização orientadas à concretização de um conjunto de resultados que compreendem à satisfação de necessidades coletivas, somos em crer que a organização administrativa deverá ser estruturada de modo a aplicar a eficiência e eficácia a atuação de todos os órgãos e agentes administrativos incumbidos de prosseguir o interesse público e, ao mesmo tempo, promover e salvaguardar os direitos, liberdades e garantias fundamentais (conforme dispõem o artigo 266.º da CRP e artigo 4.º do CPA).

Assim, é precisamente por meio de um conjunto de atividades levadas ao cabo pelo Estado com vista a dar respostas a permanentes necessidades coletivas que baseia o surgimento da Administração Pública. Por isso, desde o seu surgimento até a presente data, a atividade primordial da Administração Pública tem-se concentrado, essencialmente, em atividades que visam satisfazer necessidades coletivas, havendo mesmo uma opinião cada vez mais generalidade de que, face à configuração do legislador constituinte da Administração Pública, os desafios e as necessidades impostas por cada momento histórico tem vindo a fazer com a Administração Pública se transforme em verdadeira entidade prestadora de serviços públicos, enquadrados, conforme ditado pela própria Constituição, como serviços fundamentais à própria sobrevivência e coesão da coletividade.

Por isso, a importância da Administração Pública, especialmente a partir das últimas décadas do século XXI, caracterizada como um verdadeiro centro emissor de regras e de decisões com impactos sobre os direitos e interesses legalmente

⁹ *Ibidem*

protegidos dos cidadãos, foi desde sempre marcada por constantes processos de aperfeiçoamento, construção e adaptação face à realidade histórica e social de cada época. A própria configuração da Administração Pública portuguesa é, segundo grande parte da doutrina, um produto de ajustes e melhoramento do próprio Direito Administrativo, esse último, muito influenciado pelas revoluções liberais, que recaí, naturalmente, sobre os ideais franceses fortemente marcados pela necessidade de limitação do poder público¹⁰, à época, marcado pelo forte poder de emissão de decisão jurídico-administrativas sem qualquer possibilidade de contestação ou questionamento por parte do cidadão particular.

Nas palavras de PAULO OTERO:

“Administrar significa que, num plano superior a àquele que exerce a atividade de administrar, existe o titular ou dono dos interesses cuja gestão se encontra em causa”¹¹.

Ora, tal observação, no nosso ponto de vista, não poderia ser a mais assertiva uma vez que, se nos ativermos aos fundamentos e à razão de ser do surgimento do “Estado/Administração Pública”, facilmente chegamos à conclusão de que, de facto, dada a complexidade da própria organização da vida em sociedade, e considerando os conflitos inerentes à faculdade de cada um de nós, individualmente considerados, poder buscar satisfazer as suas necessidades de consumo¹², serviços de saúde, segurança, justiça e bem-estar, acreditamos que reside no Estado, através dos seus organismos a melhor garantia de que de facto todos os esforços são feitos com objetivo de que se garanta a todos¹³, sem exceção, uma melhor resposta de suprimento das suas necessidades coletivas. Assim, haveria de facto uma espécie de

¹⁰ Uma posição defendida com bastante veemência por JORGE MIRANDA, em Administração Pública nas Constituições portuguesa, Separa da Revista «O DIREITO», Ano 120.º, 1988, pág. 614.

¹¹ PAULO OTERO, Manual de Direito Administrativo. Op. cit., pág. 21

¹² Aliás, as atividades da Administração Pública se fundam essencialmente, em sentido material, na adoção de um conjunto de medidas e operações, no quadro das linhas orientadoras pensadas e definidas previamente, o Estado, em colaboração com outras entidades (públicas ou privadas) procura garantir à satisfação essenciais ao bom funcionamento da vida em sociedade. Ver mais desenvolvimento em MARCELLO CAETANO, Manual de Direito Administrativo, Op. cit., pág. 5-7.

¹³ Aqui, vale a pena ressaltar o papel do Estado o único detentor do poder de autoridade suficiente capaz de, em último caso, garantir, ainda que as entidades públicas sejam obrigadas a prestar determinados serviços e bens essenciais a manutenção normal da vida em comunicada, destaca-se, por exemplo, os serviços públicos importantíssimo levado a cabo pelos autarquias locais, onde se destaca a captação, tratamento e fornecimento de água às populações, tratamento de resíduos entre outros serviços públicos indispensáveis.

compromisso dos entes administrativos para com a observação das leis e dos princípios fundamentais que conformam e caracterizam a existência e ação do próprio Estado, obrigando-o, por meio das suas tarefas fundamentais, garantir uma utilização equitativa, racional e proporcional face à cada tipo específico de necessidades coletivas a ser satisfeita.

Ora, atualmente, a Administração Pública é, com toda a certeza, uma das pedras angulares mais importantes de que faz depender a realização das principais funções que a Constituição elege como tarefas fundamentais do Estado (artigo 9.º da CRP). No fundo, como se tem vindo a defender de forma quase unânime, reside na Administração Pública a função de realizar ações públicas e de forma unitária. Ou seja, a função da Administração Pública consistiria em ser a executora das leis e das decisões do Executivo¹⁴.

No fundo, a configuração da (atual) Administração Pública está, e continuará a ser, fortemente marcada pela busca incessante de soluções com vista à satisfação de necessidades coletivas, hoje, mais do que nunca, tendo em consideração os desafios que já caracterizam a Administração Pública moderna e eletrónica que surgiu e ganhou importância a partir dos avanços tecnológicos¹⁵ registados nas últimas décadas do século XX¹⁶, que resultariam, inevitavelmente, numa apropriação e incorporação sem precedentes de novas TIC em toda a estrutura organizacional e funcional da sociedade moderna europeia¹⁷, fortemente movida pela utilização das

¹⁴ Cfr. ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Administração Pública e Direito Administrativo, Novos Paradigmas, Vida Económica*, 2016, pág. 30 a 31.

¹⁵ Cfr. PAULO OTERO, *Manual de Direito Administrativo, Op. cit.*, pág. 484.

¹⁶ Uma realidade assente na capacidade de gravação de dados gravados em formato digital na memória de um computador, que depois pode ser reproduzido, partilhado e disseminado em redes informáticas à escala nacional e global. Tudo graças a graças aos avanços tecnológicos nos domínios da programação de softwares, que possibilitam a representação de dados de diversa natureza (texto, imagem ou som) através de um sistema de representação digital de dados denominado de Formato de Ficheiro Eletrónico (FFE), que depois se traduzem em ferramentas digitais para processar dados gravados e permitir cruzar informações e, por último, prestar serviços através de meios eletrónicos. Cfr. PEDRO DIAS VENÂNCIO, *A Tutela Jurídica do Formato de Ficheiro Eletrónico*, Almedina, 2016, págs. 15-17.

¹⁷ A criação e a colocação em linha da “*World Wide Web*” (WWW) - Web, feita em 06-05-1991, no quadro de investimentos em desenvolvimentos de novas pesquisas para a inovação tecnológica dos mais variados sectores da União Europeia, levado a acabo por Tim Berners-Lee perante a necessidade de criar um mecanismo de partilha de documentos digitais entre os vários investigadores que na altura integravam os laboratórios da Organização Europeia para Pesquisa Nuclear (CERN), foi decisivo para o surgimento do Estado Global. Pela primeira vez, era possível, através de um programa informático desenvolvido em cooperação com cientistas de outros países europeus, a utilização de um sistema operativo que permitia a partilha de documentos digitais em rede entre os diversos investigadores

mais varias ferramentas tecnológicas produzidas pelas TIC. Logo, felizmente ou infelizmente, os avanços registados nas últimas décadas no domínio das TIC vieram, sem sombras de dúvidas, obrigar a que vários Estados fizessem uma verdadeira reestruturação das suas Administrações Públicas¹⁸, visando especialmente alterações de natureza técnica e de princípios que marcam o modo como os serviços devem ser prestados às populações sem, no entanto, esquecer a importante e necessária implementação de programas de formação e especialização dos funcionários administrativos de modo a também estarem à altura dos desafios impostos pelo fenómeno da digitalização¹⁹.

Com efeito, uma das questões que a utilização de tecnologias de informação e de comunicação coloca é a de saber se os princípios que são reconhecidos como sendo os princípios fundamentais da Administração Pública (artigos 266.º e 267.º da CRP) são bastantes para compreender e enquadrar a organização e funcionamento da mesma. A esta questão se dedicará o próximo ponto.

2.2. Os princípios estruturantes da Administração Pública e as TIC

O surgimento e a construção da Administração Pública tiveram como objetivo e razão de ser, desde a criação do Estado oriental, na Grécia e em Roma, à construção do Estado Liberal, que muito autores defendem ter surgido verdadeiramente no séc. XIX²⁰, o prosseguir algumas tarefas fundamentais à manutenção da vida em

integrantes do CERN. Para maior desenvolvimento sobre o tema, ver MIGUEL PRATA ROQUE, *O Nascimento da Administração Eletrónica num Espaço Transnacional*, in Revista Eletrónica de Direito Público (@publica), Vol. 1, Nº 1 Janeiro 2014, págs.308-311 - [disponível em <https://e-publica.pt/volumes/v1n1/pdf/Vol.1-N%C2%BA1-Art.13.pdf> (consultado em 03-04-2022)].

¹⁸ No fundo, a Era Digital - dominada pelo progresso e uso tecnológico em todas as estruturas das sociedades modernas - veio obrigar que houvesse verdadeiras transformações em todos os níveis da nossa sociedade atual e em todas as ordens normativas, sejam elas morais, religiosas, social ou jurídica. Cfr. A. BARRETO MENEZES CORDEIRO, *Direito da Proteção de Dados à Luz do RGPD e da Lei n.º 58/2019*, Almedina, 2020, Pág. 27-30.

¹⁹ Fenómeno marcado essencialmente pelo surgimento e utilização de novos bens e ferramentas multimédia, próprios de uma sociedade de informação que carece de estar em permanente comunicação e cada vez mais aperfeiçoada, célere e eficiente. Ver mais amplo desenvolvimento em JOSÉ OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito da Internet e da Sociedade de Informação*, Editora Forense, Rio de Janeiro, 2002, pág.67-68.

²⁰ Cfr. NUNO J VASCONCELO ALBUQUERQUE SOUSA, *Noções de Direito Administrativo*, 2ª ed, Op. cit., pág. 106 - 116.

coletividade, para dessa forma permitir que todos os cidadãos, independentemente do seu poder económico, pudesse ter garantido o acesso a bens e serviços fundamentais a uma vida condigna em sociedade, e, mais recentemente, com o aprofundamento e modernização das democracias, que todos os cidadãos pudessem de alguma forma ter garantido a faculdade de poder exercer na plenitude os seus direitos e garantias fundamentais de cidadania, conforme, aliás, hoje plasmado na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nos termos do seu art.º 41, nº 1, na qual se consagra o “Direito a uma boa administração”, que naturalmente exige Administração Pública um modelo de funcionamento proficiente e voltado para as pessoas.

Por isso, em decorrência dos avanços que foram sendo registados na construção de Estados de Direito Democrático e Social, especialmente nos textos das Constituições democráticas europeias²¹, foi possível consolidar construir e consolidar a existência de uma Administração Pública cujo papel fundamental seria de garantir que, mesmo em período de crises, como foi o período trágico da 1ª Grande Guerra²², alguns apoios sociais, designadamente o subsídio de desemprego, seguros sociais e proteção dos jovens eram garantidos pelo Estado, através de políticas e programas públicos previamente desenhados pelo próprio Estado para esse efeito. Importando, por isso, salientar que a Administração Pública acabou por ser um verdadeiro motor de reconstrução das principais infraestruturas públicas europeias fortemente afetadas pelos impactos da Guerra.

Nessa ordem de ideias, a importância da Administração Pública ganha especial relevância nos principais textos constitucionais das principais democracias liberais da Europa nas últimas 4 décadas do séc. XX²³, levando, por isso, a que à Administração Pública fosse atribuído o dever de prosseguir um conjunto de tarefas públicas, nomeadamente, e na maioria das vezes, a ter de prosseguir o interesse público através da satisfação das necessidades coletivas que sejam qualificadas como

²¹ NUNO J VASCONCELO ALBUQUERQUE SOUSA, *Noções de Direito Administrativo*, 2ª ed, Op. cit., pág. 124

²² *Ibidem*

²³ Altura em que o mundo assistiu a avanços bastantes consideráveis no domínio da informática e, muito particularmente, no do domínio da sua democratização que veio a permitir um maior acesso de muitos cidadãos à autoestrada da informação em termos quase global.

interesses públicos indispensável ou adequado à realização de finalidades últimas da comunidade política, e, não raras vezes, até mesmo na concretização de direitos económicos, sociais e culturais dos cidadãos, mas, infelizmente, uma das grandes dificuldades da Administração Pública em prestar efetivamente um conjunto de serviços públicos de forma simplificada e acessível a todos, prende-se justamente na forma de atuação, muito agarrada à valorização do carácter legal das normas, sem esquecer ao excesso de burocracia em termos de atuação administrativa dos seus órgãos e serviços²⁴.

Assim, dada a importância a consagração da Administração Pública no texto constitucional²⁵ do séc. XX, a fórmula de Estado democrático e social, no qual àquela assume, cada vez mais, um papel bastante preponderante da prossecução do interesse público, através da prestação de bens e serviços públicos que o Estado/Administração está obrigado a prestar²⁶, e, naturalmente, buscando formas de prossecução do interesse público que fossem efetivamente mais simplificadas na relação de interação entre a Administração Pública e os cidadãos, já que dessa forma seria possível prestar um serviços mais próximo e adaptado ao contexto real dos cidadãos.

Tomemos como ponto de partida à nossa análise, o modo como nos termos do art.º 267 da CRP, o legislador constituinte quis e consagrou, um conjunto de comandos de otimização, sobre o modo como toda a estrutura da Administração Pública deve ser desenhada para que, no exercício das suas atividades, possa prestar um serviço que seja efetivamente próximo e assegure a participação dos cidadãos na gestão efetividade da atividade administrativa, sempre, acreditamos nós, através de mais e melhor comunicação entre a Administração e os particulares, cremos, salvo melhor opinião, que fica claro a intenção inequívoca de que, sem margem para dúvidas, a Constituição política determina a subordinação da Constituição

²⁴ Assim, e no mesmo sentido, ver RUI MARQUES, *Governança integrada: uma resposta à era da complexidade*, In *Governança Integrada e Administração Pública* (Coord. Rui Marques e David Ferraz), Ina editora, 2015, pág.16-17.

²⁵ Entre nós, é unânime o reconhecimento de que, em Portugal, a verdadeira consagração do Estado democrático e social está consagrado na Constituição de 1976, nos termos do seu art.º 2.º.

²⁶ Pensemos, por exemplo, nos serviços de identificação e registo levado a cabo pelo Instituto do Registo e Notariado (IRN, IP), no qual a interação diária entre os particulares e a administração se mostram fundamentais para instrução e materialização de um conjunto de direitos e acessos a bens e serviços imprescindíveis à vida em sociedade.

administrativa aos princípios²⁷, ou, se quisermos, aos valores que conformam o sistema jurídico português, sem esquecer, naturalmente, a integração junto dos valores que também formam a União Europeia (U.E). Aliás, a própria atividade administrativa está ela vinculada à ideia que se retira do princípio de justiça material²⁸, haja vista o facto de que os órgãos, as entidades e os agentes administrativos, são criados e existem com o propósito de desenvolverem atividades que visem satisfazer necessidades coletivas dos membros da sociedade onde se integram, pelo que consequentemente ao fazê-lo, deverão utilizar os meios técnicos (nomeadamente pelas TIC) que possibilitem uma melhor eficácia da atividade administrativa.

Ora, contudo, para uma melhor concretização dos princípios acima identificados (princípio da prossecução do interesse público, da igualdade, proporcionalidade, da imparcialidade, da justiça e da boa-fé) e extraídos do art.º 266.º da CRP, face ao quadro normativo²⁹ da atual da configuração da Administração Pública marcada e movida cada vez mais pelas TIC e, especialmente, atendendo aos principais desafios com os quais a atividade administrativa de depara atualmente, fundadas na lógica da própria estratégia da União Europeia espelhada, designadamente, na Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões (COM 2016-2020) do Plano de ação europeu (2016-2020) para a administração pública em linha³⁰, dependerá, em muito, do abraçar das TIC pela Administração Pública. Contudo, e ao mesmo tempo, mais do que a observância legal de mais utilização das TIC pelos serviços e órgãos da Administração Pública para levarem ao bom porto as suas atividades, será igualmente importante que a implementação dessa cultura seja

²⁷ No mesmo sentido, ver mais aprofundamento a respeito do tema em PAULO OTERO, Manual de Direito Administrativo, Op. cit., pág. 346 e seg.

²⁸ Uma vinculação que à luz dos princípios gerais da Administração Pública, conforme previsto no art.º 266 da CRP, leva a que as estruturas administrativas tenham sempre consideração os princípios organizativos e, ao mesmo tempo, os princípios que ditam o modo de agir da Administração Pública. Ou seja, estamos diante de uma verdadeira dupla vinculação da Administração aos princípios fundamentais conformadores da Administração Pública Portuguesa. Para maior desenvolvimento desta temática, consultar PAULO OTERO, Manual de Direito Administrativo, Volume I, Op. cit., pág. 360 - 361.

²⁹ Princípios gerais da atividade administrativa também fixados no próprio Código de Procedimento Administrativo (CPA), a partir do Capítulo II, art.º 3º e seg...

³⁰ Plano previsto na “Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, Ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões”, disponível para consulta em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0179&from=PT> (consultado em 11-07-2022)

paralelamente acompanhada de mecanismos que possam garantir a acessibilidade compreensível a todos os cidadãos³¹, pois só dessa forma será possível prosseguir o interesse público e, particularmente, perante as exigências do contexto europeu, concretizar um verdadeiro *Mercado Único Digital*³².

Por essa razão, face aos desafios que se colocam na adoção de políticas estratégicas com vista ao estabelecimento e de um Mercado único digital que facilite a livre circulação de mercadorias³³, de prestação de serviços, de circulação e fixação de empresas e pessoas em todo o espaço comunitário, cremos, sem desvalor pelos 7 (sete) princípios elencados no Plano de ação europeu (2016-2020) para a Administração Pública em linha, consideramos, salvo melhor opinião, e dada a necessidade de nos circunscrevemos ao tema objeto do nosso estudo, que os princípios estruturantes que estarão na base da (re)configuração da Nova Administração Pública eletrónica serão essencialmente os seguintes:

- a) Princípio do Digital por Definição;
- b) Princípio da Declaração Única;
- c) Princípio da Interoperabilidade;
- d) Princípio da Credibilidade e Segurança.

Consideremos, ainda que sumariamente, cada um deles no âmbito da Administração Pública eletrónica.

- a) Princípio do Digital por definição

³¹ Daqui decorre, aliás, conforme expresso nos artigos 14.º, nº 2, e 61º, nº 1, alínea a), todos do CPA, a ideia que serve de guia à nova abordagem a ser tida em conta no exercício da atividade administrativa pelos órgãos e serviços da Administração Pública, numa clara manifestação de uma atuação administrativa marcada essencialmente pelo recurso às TIC.

³² Sobre a construção de um Mercado Único Digital que permita efetivamente unir os cidadãos e as empresas, e aproveitar com eficiência as vantagens da digitalização dos serviços da Administração Pública e de todos os sectores da economia, ver amplo estudo desenvolvido por SOPHIE PEREZ FERNANDES, Mercado Único Digital e coordenação dos sistemas de segurança social - soluções de interoperabilidade ao serviço da proteção social, In UNIO - *EU Law Journal*. Vol. 4, No. 2, Julho 2018, pág. 22 e seg., disponível em <http://www.unio.cedu.direito.uminho.pt/Uploads/UNIO%204%20.%20Vol%201/Unio%204%20n.%202%20PT/Sophie%20Perez%20Fernandes.pdf> (consultado em 14-07-2022)

³³ Cfr. art.º 26.º, n.º 2, do TFUE.

Conforme já aludido, o recurso preferencial aos meios eletrônicos para o estabelecimento de contactos entre a Administração Pública e os particulares, traduz-se na verdade numa importante estratégia Europeia que obriga as Administrações Públicas dos Estados-membros a terem de, além de elas próprias se modernizarem e passarem a desenvolver as próprias atividades administrativas através das ferramentas eletrônicas, devem também garantir a disponibilização desses mesmos meios eletrônicos aos particulares que com ela interagem todos os dias³⁴. Num verdadeiro esforço conjunto no sentido de cada vez mais incentivar o uso de meios eletrônicos como mecanismo de promoção de mais eficiência, mais transparência, contenção de custos e celeridade do agir do administrativo.

Contudo, a opção pela utilização pelo regra de utilização Digital (ou eletrónico como estabelecido no CPA) como “princípio-padrão” deverá continuar a preservar e a garantir a possibilidade de os serviços de que os serviços da Administração garantam meios de apoio aos utilizadores com menos literacia digital ou que careçam de necessidades especiais para uma melhor utilização, na medida em que é fundamental não permitir que a adesão aos meios eletrônicos promovam assimetrias e desigualdades entre os cidadãos que se dirigem à Administração Pública via meios eletrônicos e os que não utilizam esses mesmos meios³⁵, a possibilidade de poderem, através dos métodos convencionais, continuarem a ter a possibilidade de se dirigir à Administração Pública sem qualquer restrições.

Por isso, entre os objetivos que estão na base do incentivo à utilização de meios eletrônicos como regra³⁶ no âmbito da relação e interação entre os particulares com

³⁴ Internamente, também o CPA, nos termos dos n.ºs 1 e 4, do art.º 14, também encontramos opções bastante objetivas sobre o dever de a Administração Pública optar pela utilização de meios eletrônicos no desempenho das suas atividades, e bem assim no disponibilizar e garantir que todos os interessados têm acesso a esses mesmos meios como forma de contactar com a administração e defender os seus direitos e interesses legalmente protegidos.

³⁵ A propósito de algumas críticas bastantes válidas relativas ao princípio de utilização de meios eletrônicos entre a Administração e os particulares, e os riscos que a mesma comporta caso algumas situações de segurança não sejam acauteladas, ver MIGUEL PRATA ROQUE, O procedimento Administrativo Eletrónico*, In Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo, Op., cit., pág. 383 e seg.

³⁶ A propósito da utilização dos meios eletrônicos (TIC) como meios preferenciais para os órgãos e serviços da Administração Pública desenvolverem as suas atividades, consideramos ser de extrema importância que essa “opção” não se fique apenas no plano normativo e inovador trazido pelo CPA, pois há uma relação direta que faz depender o sucesso efetivo de uma política de “boa governação” por parte da própria Administração Pública, em relação aos objetivos e tarefas prosseguidas pelo próprio Estado, na medida em que a utilização das TIC é promotora de uma maior simplificação,

a Administração Pública, destaca-se ainda, conforme o citado “Plano de ação europeu” (2016-2020), a possibilidade de os serviços públicos poderem ser acedidos por intermédio de um “balcão único³⁷”, com objetivo principal de simplificar o agir administrativo e desmaterializar os crónicos processos de instrução de procedimentos administrativos marcadamente lentos e burocráticos. Ou seja, o balcão único (físico e virtual), que funcione efetivamente enquanto um verdadeiro centro de contacto centralizado de receção, comunicação e de distribuição de processos administrativos entre vários órgãos e serviços da Administração Pública, buscando sempre a máxima eficiência, simplificação³⁸ e ganhos em termos de diminuição de custos para os particulares, empresas e para a própria Administração Pública.

Atualmente, este importante mecanismo de simplificação e de modernização administrativa encontra-se previsto nos termos do art.º 62.º do CPA, passando a designar-se “balcão único eletrónico”, cujo objetivos continuam ainda a centrar-se sobre o reforço da utilização de meios eletrónicos no âmbito da instrução de procedimentos administrativos, consultas de informações e outras interações com a Administração Pública. Porém, não obstante a reforma operada ao CPA de 2015, este importante mecanismo à modernização e simplificação administrativa, viu-se, infelizmente, pouco densificado face as mudanças operadas pela CPA de 2015, na medida em que não se estendeu de forma clara e taxativa a sujeição de todos os procedimentos a um balcão único, limitando-se o legislador (nos termos do art.º 62.º, n.º 1) a remeter para a discricionariedade dos órgãos e serviços administrativos³⁹. Um

transparência, economicidade, celeridade, segurança jurídica e de informação e de decisão tomada pela entidade que prossegue o interesse público em nome do Estado.

³⁷ Mecanismo cujo origem tem origem ainda na Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de Dezembro, no qual, nos termos dos artigos 6.º e 8.º respetivamente, recai sobre os Estados-membros o dever de introduzir e assegurar um conjunto de medidas que visavam justamente garantir que os “procedimentos” e “formalidades” relativos ao acesso a uma determinada atividade de serviços e seu exercício pudessem ser feitos à distância, por via eletrónica e através de um balcão único. Cfr. DIRECTIVA 2006/123/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 12 de Dezembro de 2006 relativa aos serviços no mercado interno, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0123&from=PT> (consultado em 11-07-2022)

³⁸ Um processo de simplificação que se insere também, entendemos, e conforme defendida por alguma doutrina, destacando-se MIGUEL PRATA ROQUE, no dever jurídico de promoção à maximização do uso dos recursos públicos, no qual, em linha com o que nos propusemos defender no presente trabalho, a modernização das estruturas administrativas, através de novos meios científicos e tecnológicos de organização e prestação de serviços que visem beneficiar os cidadãos e as empresas. Cfr. MIGUEL PRATA ROQUE, Tratado de Governação Pública, Volume I, AAFDL, Lisboa, 2021, págs. 75-76.

³⁹ No mesmo sentido crítico, ver MIGUEL PRATA ROQUE, O procedimento Administrativo Eletrónico*, In Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo, Op., cit., págs. 391-393.

facto que, infelizmente, e salvo melhor opinião, não parece ir de encontro com as ambições estabelecidas pela EU no quadro de contínuo fortalecimento um Mercado Único Digital.

b) Princípio da declaração única

O princípio da declaração única, que a Comunicação referida caracteriza como um importante meio facilitador das relações entre os cidadãos e a Administração, encontra-se previsto nos termos do art.º 116.º, n.º 2 do CPA, e no art.º 28-A, do Decreto-Lei n.º 135/99, alterado pelo Decreto-Lei 73/2014, de 13 de maio, no qual o legislador estabelece, nos termos do art.º 2, alínea d), o recurso privilegiado ao meio “*Digital*” para a realização dos procedimentos, no âmbito de serviços prestados pela a Administração, permitindo, dessa forma, defendemos nós, uma melhor consagração e concretização, ainda que normativa, do princípio de “uma só vez” (*only once*)⁴⁰ enquanto um mecanismo de extrema importância para a autonomização e o alargamento da evolução técnica e tecnológica da Administração Pública, particularmente modo como a mesma pode a cruzar (e reutilizar)⁴¹ dados e informações dos particulares no exercício da atividade administrativa, dispensando a necessidade de duplicidade de entrega de documentos e/ou informações à Administração.

Em concreto, no quadro do agir administrativo, o princípio da declaração única visa promover e garantir que, sempre que os particulares ou as empresas fornecerem dados e informações à Administração, esta deve, através do recuso às TIC e de procedimentos que garantam a segurança e proteção dos dados informatizados⁴², há

⁴⁰ Uma construção dogmática segundo o qual, ao fazer entrega uma vez dos seus dados, o cidadão fica automaticamente dispensando de o fazer nas próximas vezes que se dirigir à Administração Pública, tendo esta a faculdade de oficiosamente obter esses dados que já estão armazenados nas suas bases de dados. Ficando por isso vedada qualquer pedido pela Administração de o solicitar de novos dados ou elementos que não se destinem a atualizar ou acrescentar informação à aquelas que já existem nas bases de dados da Administração Pública.

⁴¹ No que concerne à reutilização e aproveitamento os “dados e outras informações” dos particulares e das empresas que se encontrem na posse da Administração Pública, realça-se o facto de essa poder ser um importante mecanismo de promoção de mais celeridade dos procedimentos e de redução de encargos desnecessários aos cidadãos e às empresas para com informações que já estão na posse da Administração. Ver assim MIGUEL PRATA ROQUE, Tratado de Governação Pública, Op., cit. Pág. 85.

⁴² Cfr. Art.º 35.º, n.º 1, da CRP.

também um dever a reutilização desses dados no sentido de permitir uma melhor simplificação interna do conjunto de informações necessárias à boa instrução e andamento do procedimento administrativo, para que dessa forma se evite encargos e procedimentos burocráticos desnecessários (tanto para o particular como para o próprio Estado) no âmbito das relações entre a Administração e os particulares.

Com efeito, sempre que os elementos de prova dos factos, no âmbito de um determinado procedimento administrativo, estiverem em poder da administração, o ónus previsto no art.º 116.º, n.º 1, do CPA, dá-se por satisfeito desde que o interessado (particular ou empresa) proceda à sua correta identificação perante o órgão ou entidade administrativa responsável pela direção do procedimento⁴³. Em suma, o princípio da declaração única visa dispensar os cidadãos e as empresas de apresentarem dados e informações que já tenham em algum momento sido cedidos, com o devido consentimento à Administração Pública;

c) Princípio da interoperabilidade

A interoperabilidade⁴⁴ está para a Administração Pública movida pelas TIC assim como o direito administrativo para o conjunto das relações jurídicas entre o particular e a Administração, pois, para que efetivamente a Administração funcione em rede e garanta permanentemente a interconexão entre os organismos, para que haja uma real uniformização de serviços e procedimentos na Administração Pública, e, ao mesmo tempo, seja garantido ao particular usufruir, por exemplo, da dispensa de entrega de documentos quando de dirige à Administração, dando mais uma efetividade ao desenho legal previsto nos termos do art.º 2.º, n.º 2, alínea b), do Decreto-Lei 74/2014, de 13 de maio, de onde se estipula os princípios e regras a observar pelos serviços públicos em matéria de prestação digital de serviços públicos,

⁴³ Cfr. Dispõe o art.º 116.º, n.º 2 do CPA que, “Quando os elementos de prova dos factos estiverem em poder da Administração, o ónus previsto no número anterior considera-se satisfeito desde que o interessado proceda à sua correta identificação junto do responsável pela direção do procedimento”.

⁴⁴ A interoperabilidade parte de um pressuposto em que, através de um sistema informatizado, sejam criadas redes de prestação de serviços fundadas em um sistema único de partilha de dados, trocas e reutilização de informações entre num circuito “intra e interadministrativo”. Ou seja, entre entidades administrativas nacionais e internacionais. Cfr. Comunicação da comissão ao parlamento europeu, ao conselho, ao comité económico e social europeu e ao comité das regiões, COM (2017) - Quadro Europeu de Interoperabilidade - estratégia de execução. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0179&from=PT> (consultado em 14-07-2022).

tendo a interoperabilidade como dos princípios determinantes, em nossa opinião, para a concretização de uma efetiva Administração Pública eletrónica que responda aos desafios da sociedade de informação.

No quadro legal interno, o princípio da adoção da interoperabilidade é ainda reforçado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 2/2018⁴⁵, de 5 de janeiro, que procede à revisão do Regulamento Nacional de Interoperabilidade Digital, promovendo assim melhorias significativas na já existente Plataforma de Interoperabilidade (iAP)⁴⁶, justamente com a tarefa de proceder à troca de informação entre os diversos serviços e organismos da Administração Pública, sedo ainda de destacar que a decisão de soluções fundadas em plataformas de interoperabilidade para melhor prestação de serviços e trocas de informações e dados, no quadro comum das administrações públicas da EU, resultam ainda da Decisão (UE) de 2015/2240 do Parlamento e do Conselho, de 25 de Novembro, que cria a o denominado de Programa ISA2, entretanto, revogado pelo Regulamento (UE) 2021/694 do Parlamento Europeu e do Conselho de 29 de abril de 2021 que cria o Programa Europa Digital⁴⁷⁴⁸.

Cremos ser ainda importante destacar o Regulamento⁴⁹ (UE) 2018/1724 Do Parlamento Europeu e do Conselho de 2 de outubro de 2018, relativo à “*criação de uma plataforma digital*” única para a prestação de acesso a informações, a procedimentos e a serviços de assistência e de resolução de problemas com os quais os cidadãos tenham no âmbito das suas relações com a Administração Pública,

⁴⁵ Publicado em Diário da República n.º 4/2018, Série I de 2018-01-05, páginas 121 - 127, disponível <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/2-2018-114457664> (consultado em 14-07-2022).

⁴⁶ A plataforma tem funcionado enquanto um verdadeiro centro de partilha de dados entre os vários e organismos pertencentes a Administração Pública, reunindo um conjunto de ferramentas e programas informatizados que permitem a facilitação e prestação de um leque de serviços variados na Administração Pública. Site para consulta em <https://www.iap.gov.pt/> (consultado em 12-07-2022)

⁴⁷ Disponível para consulta em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0694> (consultado em 14-07-2022)

⁴⁸ A respeito da estratégia europeia de construção de um Mercado Único Digital e a necessária interoperabilidade administrativa e, as inevitáveis zonas de conflito com as políticas de troca e tratamento de dados pessoais entre as entidades administrativas europeia, ver amplo estudo desenvolvida por JOANA COVELO DE ABREU, O Mercado Único Digital e a interoperabilidade administrativa: a proteção de dados pessoais na articulação entre as administrações públicas nacionais e as instituições e órgãos da União Europeia - reflexões e perspetivas. Disponível para consulta em <http://repositorio.uportu.pt/xmlui/handle/11328/3324> (consultado em 14-07.2022).

prevendo dessa forma nos termos do art.º 2.º, n.º 1, que a Comissão e os Estados-Membros criem uma “*plataforma digital única*”⁵⁰ como ferramenta permanente e comum para uma melhor assistência aos cidadãos, permitindo obter ainda informações⁵¹ sobre os seus direitos, deveres e todo um conjunto de informações e procedimentos necessários para circulação, fixação e realização de negócios no espaço comunitário, sempre tendo como pano de fundo o recuso aos meios digitais como ferramenta de contacto.

Em suma, através do estabelecimento de plataformas de interoperabilidade administrativa, começa a ser possível contruir, interna e externamente, as bases sobre as quais acreditamos que futuramente venham a funcionar em pleno a Administração Pública eletrónica (uma utilização bastante em encorajada pelo próprio CPA, conforme disposto no art.º 14º do CPA) em todas as suas dimensões, especialmente na parte em que os sistemas automatizados permitam um maior diálogo eletrónico entre os vários organismos e entidades administrativas, por forma a que deem efetividade a todo quadro legal e bastante vanguardista atualmente já existente nesta matéria, já que, infelizmente, no caso de Portugal, muito pouco se nota em termos de perceção dos efeitos da utilização do conjunto de políticas desenhadas pela União Europeia com vista à tornar efetivamente a interação entre a Administração Público e os particulares mais simples e desburocratizada, haja vista a prática ainda bastante em uso de solicitação de documentos, comprovativos e dados que alegadamente já estão ou deveriam estar na disponibilidade da Administração.

d) Princípio da credibilidade e segurança

A que a construção de uma Administração Pública eletrónica ou teologicamente célere, simplificada e que permita de facto à construção de um Mercado Único Digital que cumpra os desígnios para que foi pensada, deve estar fortemente atrelada a uma culta de credibilidade e segurança de informação e dados que são facultadas à Administração Pública. Pois que, aliado aos esforços para tornar os dados e

⁵⁰ Plataforma disponível para consulta em <https://europa.eu/youreurope/#pt> (consultado em 14-07-2022)

informações diversas mais facilmente disponibilizáveis para uma melhor reutilização pelos órgãos e entidades públicas, acreditamos que dado o facto de ainda não haver, no domínio técnico⁵², uma uniformização na vasta diversidade de máquinas e de programas informáticos que dão corpo ao funcionamento da Administração Pública eletrónica, é fundamental que também se invista em soluções tecnológicas para os particulares que também sintam mais confiança, segurança quando utilizam os serviços digitais disponibilizados pela Administração. Conforme já aludido, a Administração Pública eletrónica funciona sobre o manto de armazenamento e tratamento de uma quantidade incomensurável de dados dos particulares e das empresas, sendo por isso fundamental que o próprio Estado, conforme dispõe termos fixados no art.º 35.º da CRP⁵³, construa e implemente mecanismo de segurança e proteção de dados pessoais, permitindo ao mesmo que os particulares possam ter uma participação efetiva na gestão e controlo dos seus dados, ganhando assim confiança e credibilidade do sistema que utiliza para os mais diversos fins junto da Administração.

Em suma, sem prejuízo do tratamento que faremos mais adiante no presente trabalho sobre a perspetiva da “segurança e proteção de dados” à luz da Administração Pública eletrónica, entendemos que dentre os princípios estruturantes da (nova) Administração Pública eletrónica, o princípio da “credibilidade e segurança” no âmbito das relação jurídico-administrativa eletrónica deve ter em apreço observância escrupulosa, por todas as partes, da ampla arquitetura legal atualmente existente em matéria de segurança privacidade e proteção de dados, de onde se destacam o Regulamento Geral de Proteção de Dados Pessoais (RGPD), a Carta⁵⁴ dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), a Constituição e demais legislações comunitárias e internas que visam efetivamente conferir mais integridade, segurança, autenticidade e respeito pelos direitos, liberdades e garantias

⁵² A respeito da necessidade de criar um modelo de “*estandardização*” de máquinas e programas informáticos que eliminem problemas de compatibilidade entre as diferentes estruturas administrativas nacionais e dos Estados-membros, ver PAULO OTERO, Manual de Direito Administrativo., Op. cit., pág. 490.

⁵³ A propósito das prerrogativas dos titulares dos dados informatizados na posse da Administração Pública, ver também PAULO OTERO, Manual de Direito Administrativo, Volume I, Op. cit., pág. 492 e seg.

⁵⁴ Cfr. Ar.º 8.º, da CDFUE.

fundamentais de todos os cidadãos que contactem com a Administração via meios eletrónicos e/ou digitais.

Por fim, defendemos que no quadro da aceleração do processo de transformação digital da Administração Pública da EU, é fundamental que os princípios que sustentam o Mercado Único Digital sejam efetivamente observados pelas Administrações Públicas de todos os Estados-Membros. Todas as estruturas organizativas e funcionais das Administrações Públicas da União Europeia, sem exceção, devem fazer um esforço para aperfeiçoar os recursos humanos e técnicos em conformidade com objetivo definido pela União.

Pois, infelizmente, no caso de Portugal, além das reformas e reestruturação a serem feitas junto do corpo técnico e humano da Administração Pública, é bastante discutível se, modo como a própria Constituição estabeleceu a sua estrutura de princípios fundamentais da Administração Pública, pode ou não estar em sintonia com os desafios a que a própria Administração Pública se propõe a abraçar hoje na 3ª década do séc. XXI, dominado pela influência das TIC.

Destarte, cremos ainda ser fundamental, no âmbito do trabalho que nos propusemos a desenvolver, trazer à colação 2 (dois) princípios sobre os quais consideramos como estruturantes para a construção e aperfeiçoamento da (nova) Administração Pública que emergiu em resultado dos significativos e revolucionários avanços registados no domínio da informática e, particularmente com a rápida democratização da Internet que possibilitou uma mudança sem precedentes e à escala mundial⁵⁵, no modo como se passou a aceder, a transmitir e a processar informações na sociedade moderna, tendo em vista a necessidade de o Estado, através das suas estruturas de poder e de controlo social, poder exercer um maior controlo e gestão de informações necessários à segurança e bem-estar social das populações⁵⁶. Pois, na atual configuração da sociedade moderna, a informação

⁵⁵ Cfr. JOSÉ OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito da Internet e da Sociedade de Informação*, Op. cit., pág. 69.

⁵⁶ Em nome da segurança coletiva e do combate ao terrorismo, houve, nos Estados Unidos da América, uma verdadeira revolução de controlo social através das TIC que se inicia, num primeiro momento a partir do ataque terrorista aos Estados Unidos da América, em 11 de Setembro de 2001, conferindo prevalência e preferência a um novo paradigma securitário do Estado e da Administração Pública, em

representa um dos recursos mais importantes para que a Administração Pública movida através das TIC possa efetivamente produzir melhorias na eficiência, celeridade e simplificação dos procedimentos administrativos, haja vista o facto de só através de informações atuais, precisas e fidedignas existentes nas bases de dados informatizadas da Administração Pública será possível fazer com que os serviços funcionem em rede e de forma realmente simplificada⁵⁷.

2.3.1. Princípio da Prossecução do Interesse Público

Dúvidas parecem não existir quanto ao facto de se considerar que é no art.º 266.º da Constituição que reside a razão de ser da existência da Administração Pública movida pelas TIC: “*a prossecução do interesse público, sempre no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos*”.

A prossecução do interesse público é talvez um daqueles princípios que melhor caracteriza o surgimento e a construção do conceito da Administração Pública até os dias atuais⁵⁸. Tratando-se de um princípio de que, à luz da conformação do ordenamento jurídico português (e em certa medida a Europeia), aquele que melhor procura qualificar a atuação da Administração Pública. Uma Administração que foi criada e existe, conforme amplamente consensualizado⁵⁹, para estar ao serviço dos interesses gerais de toda uma coletividade, pois é sobre o manto de defesa e prossecução do interesse público-coletivo que está circunscrito toda e qualquer atividade levada a cabo pela Administração Pública e os seus órgãos, e emprego das TIC no exercício da atividade administrativas poderá representar por lado a modernização da própria Administração Pública através da sua total e completa informatização, com a incorporação de programas computadorizados mais modernos e com grande capacidade de armazenamento e processamento de informações, por outro lado, poderá ainda melhorar o modo como a Administração se relaciona com os

detrimento do reforço dos direitos e liberdades individuais de cada cidadão. Cfr. PAULO OTERO, Manual de Direito Administrativo, Volume I, Op. cit., pág.131 e seg.

⁵⁷ PEDRO DIAS VENÂNCIO, A Tutela Jurídica do Formato de Ficheiro Eletrónico, Op. cit., pág. 26.

⁵⁸ Um princípio motor da Administração Pública, como bem anota DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, com a colaboração de LINO TORRAL, Vol. II, Almedina, 2001, pág. 33.

⁵⁹ Na mesma linha defendida por PAULO OTERO, em Manual de Direito Administrativo, Volume I, Op. cit., pág. 368.

particulares e, ao mesmo tempo, permitindo uma melhor cooperação com entidades e órgãos de outras administrações públicas.

É certo que a Administração Pública, como bem anota a Constituição⁶⁰, “*visa a prossecução do interesse público...*”, logo, cremos que facilmente é possível afirmar-se que, sendo esse o fundamento de sua existência, todas as órgãos e/ou entidades que compõem as estruturas a orgânica administrativa devem, até por força da construção e lógica da existência do próprio Estado perante os cidadãos, e relação que a partir de se estabelece no estabelecimento dos pressupostos que estão na base da criação e manutenção dos Direitos fundamentais⁶¹, ter como objeto único da sua atuação à satisfação de determinadas necessidades e tarefas sociais⁶², que só as organizações públicas - Estado - pode prosseguir.

Nessa ordem de ideias, pese embora a prossecução do interesse público seja o único fim da Administração Pública⁶³, não bastará apenas que se prossiga os interesses públicos através do recurso às TIC. Importa também, à luz do quadro jurídico estabelecido⁶⁴, que a prossecução do interesse público, especialmente em contexto de cada vez mais crescente recurso aos meios tecnológicos/computadorizados, seja feita no quadro do respeito valores que a própria Constituição considera como inultrapassáveis⁶⁵, pois que pese embora a utilização das TIC pela Administração seja encarada como um fator determinante para o melhor agir da Administração pública no contexto da era moderna, é importante ressaltar que essa utilização de TIC não poderá ser feita a qualquer custo ou através de ferramentas técnicas tecnológicas que não garantam a preservação de direitos fundamentais dos

⁶⁰ Cfr. art.º 266.º, CRP

⁶¹ Cfr. JORGE MIRANDA, *Direitos Fundamentais*, 3ª Edição, revista e atualizada, Almedina, 2020, pág. 8 - 14.

⁶² Cfr. NUNO J VASCONCELO ALBUQUERQUE SOUSA, *Noções de Direito Administrativo*, Op. cit., pág. 13 - 14.

⁶³ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Op. cit., pág. 33.

⁶⁴ Tratando-se de utilização das TIC pela Administração Pública para desenvolver as suas atividades, consideramos ser extremamente importante trazer à colação a importante defesa e proteção que a própria Constituição da República portuguesa confere, no Título II, aos Direitos, Liberdades e Garantias pessoais, de onde se destacada o a determinação estabelecida nos artigos 25.º e 26.º, relativos aos direitos de identidade pessoal, bastante caros ao Estado e aos cidadãos em tempos de uso massivo de ferramentas tecnológicas cada vez mais sofisticadas e com grande capacidade de tomadas de decisões automáticas.

⁶⁵ Aqui, podemos tomar como exemplo, o Direito à integridade moral e física das pessoas, prevista no art.º 25 da CRP.

cidadãos particulares, ainda que a utilização das TIC se funde na modernização e simplificação da Administração Pública para melhor prosseguir o interesse público.

Por conseguinte, no âmbito do trabalho que nos propusemos a desenvolver, no qual se procurará buscar uma melhor compreensão das dinâmicas que se impõe à (nova) Administração Pública dominada pelas TIC, importa, com toda a certeza, referir que o processo de utilização das TIC pela Administração Pública deve-se também ele estar em certa medida atrelado à própria noção do interesse público, muito pelo facto de ser uma noção de conteúdo variável, na medida em que se encontra em constante transformação e adaptação face ao aparecimento cada vez mais frequentes novas necessidades coletivas, próprias da nova sociedade⁶⁶ de informação⁶⁷, que surgiu a partir dos avanços registados no domínio da informática, mas, sobretudo, pelo facto de as TIC representarem atualmente um importante elemento que pode fazer diferença para qualquer Administração Pública que se reja fundamentalmente à luz dos princípios de boa governação, buscando otimizar os seus recursos (sejam eles técnicos e humanos) por forma a enquadrá-los em paralelo com o uso das TIC, e assim poder obter bons resultados em termos de prestação de serviços aos particulares, sempre com o intuito de obter mais eficiência, segurança, transparência e segurança no agir administrativo.

Depois, cremos que face a própria evolução e aquisição de novas necessidades por parte de toda a coletividade, leva a que naturalmente nos confrontemos se os princípios que definem a estrutura da Administração Pública, plasmados no art.º 267.º da CRP, estão à altura e respondem de facto aos desafios que atualmente são colocados à Administração Pública, caracterizada

⁶⁶ Uma sociedade fortemente alterada pelos resultados da adoção de uma nova política de informação e comunicação no circuito dos mercados de publicidade, laser e, em parte muito significativa, a própria indústria da informática que estava a consolidar-se. Para uma visão mais aprofundada a respeito da construção da sociedade movida e muito alicerçada aos meios informáticos e de telecomunicações, Cfr. JESÚS TIMOTEO ÁLVAREZ, *Gestão do Poder Diluído, A Construção da Sociedade Mediática*, 1989 - 2004, Edições Colibri, Instituto Politécnico de Lisboa, 2006, pág. 45 - 50.

⁶⁷ Uma sociedade que emergiu nas últimas décadas no século XX, fortemente marcada pelos avanços tecnológicos registados nos mais variados sectores do campo da ciência, da indústria e exploração de recursos naturais indispensáveis à vida no nosso planeta. O conceito de sociedade de informação chega primeira vez aos ouvidos do mundo, através de uma declaração do então presidente da Comissão Europeia, Jack Delors, durante uma sessão no Conselho Europeu a propósito da discussão sobre a construção dos pilares que deveriam preparar a educação do século seguinte no velho continente.

essencialmente pela uso cada vez mais massificado de ferramentas informáticas e/ou tecnológicas, numa permanente e quase ininterrupta conectividade registada nos serviços disponibilizados pela Administração aos cidadãos em suporte digital. Pois, se de facto a Administração Pública deve ser “estruturada de modo a evitar a burocratização por forma a aproximar os serviços das populações e assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva”, com preceitua o n.º 1, do art.º 267.º da CRP, a boa prossecução do interesse pública por parte da Administração Pública nos dias atuais dependem, salvo melhor opinião, de uma verdadeira reestruturação de todas as estruturas que participam na atividade administrativa⁶⁸, por forma a que de facto os órgãos e serviços da Administração Pública estejam mais bem preparados para desempenhar as suas atividades, promovendo um real e efetiva eficiência através da utilização dos meios eletrónicos⁶⁹.

2.3.2. Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade, no âmbito das vinculações a que a atividade administrativa se encontra sujeita ao utilizar as TIC representa um dos mais importantes⁷⁰ princípios gerais de direito aplicáveis à toda a Administração Pública Portuguesa, na medida em que a sua observância visa assegurar os limites e a segurança jurídica no modo como a Administração Pública age e prossegue o interesse público através das TIC. Consagrado no nº 2 do art.º 266.º, da CRP: «os

⁶⁸ Uma reestruturação que, no nosso entender, deve inserir especificamente sobre a maneira como os serviços integrados na Administração Pública são disponibilizados às populações. Devendo os serviços passarem a ser orientados a ser mais eficiente, próximo e simplificados, sempre através do suporte às TIC e, ao mesmo tempo, sob supervisão de pessoal técnico devidamente qualificado e aptos a corrigir falhas tecnológicas e garantir a segurança das informações e/ou dados dos cidadãos, garantido, ao mesmo tempo, que esteja também garantido o apoio direto a todos os cidadãos que, por alguma razão, não sejam pessoas proficientes na utilização das ferramentas digitais e/ou eletrónicas. Essa tal reestruturação só será efetivamente possível se houve uma verdadeira observação sincronizada, no nosso entender, dos princípios gerais da organização administrativa e dos princípios gerais da atividade administrativa. Ver mais desenvolvimento a respeito em PAULO OTERO, Manual de Direito Administrativo... Op. cit., pág. 360-361.

⁶⁹ A este propósito, não obstante o CPA determinar, no seu art.º 14.º, n.º 1, que os órgãos e serviços da Administração devam utilizar os meios eletrónicos no desempenho das suas atividades, a verdade é que na maioria das vezes, parece não ocorrer uma unidade de ação de ação entre todos os órgãos e entidades integradas na Administração Pública quanto à obrigatoriedade de utilização ou preferência dos meios eletrónicos no âmbito do exercício da atividade administrativa, já que não raras as vezes ocorrem recusas por parte dos serviços à aceitação de utilização de meios eletrónicos no âmbito das relações com os particulares, facto que, infelizmente, em nada contribui para que efetivamente se construção de uma Administração Pública moderna, eficiente, simplificada e próxima das pessoas.

⁷⁰ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Volume II, 2ª Edição, com a colaboração de Lino Torgal, Vol. II, Almedina, 2012, pág. 49.

órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei (...), este princípio busca ser efetivamente, um limite à atuação administrativa com recurso às TIC, ainda que esta seja motivada unicamente à prossecução do interesse público, será sempre necessário que atividade administrativa não lese outros direitos e interesses legalmente protegidos e, ao mesmo tempo, obedeça e respeite princípios que ordenam o agir da administração, isto, claro está, atentos às exigências constitucionais em matéria de proteção aos direitos, liberdades e garantias que, no caso do fenómeno de utilização das TIC pela Administração Pública que, salvo melhor opinião, abrirá uma verdadeira caixa de pandora no que diz respeito aos possíveis constrangimentos sobre o modo como a Administração Pública, através dos seus órgãos e serviços, fará a gestão e tratamento de conjunto de dados e informações dos cidadãos que com ela contactarem, sem estravar os limites legais que impende sobre a sua ação, especialmente no âmbito do continuo processo de integração europeia.

No fundo, como bem anota PAULO OTERO, “(...) a Administração Pública, além de sujeita à Constituição e à lei, encontra-se subordinada ao Direito e a todo o Direito” (...) ⁷¹. Ou seja, no contexto da integração e participação de Portugal na União Europeia (U.E), e bem assim para as demais normatividades que resultem das convenções a que Portugal tenha subscrito ⁷², existe, por força do princípio da legalidade, uma vinculação administrativa que também delimita o agir administrativo nacional, criando aquilo a que PAULO OTERO chama de “fenómenos de *heterovinculação ou autovinculação*” ⁷³ administrativa. Ora, perante este quadro, somos em crer que o princípio da legalidade representa, no âmbito da ação administrativa, um verdadeiro princípio-controlo da atividade administrativa através das TIC ⁷⁴, já que será necessário de certa forma garantir que a Administração ao agir através das TIC garanta, além a modernização administrativa, simplificação e celeridade do agir administrativo, condições para que nenhum cidadão se veja limitado ou impedido, injustificadamente, de ter acesso a determinados bens ou serviços disponibilizados por meios eletrónico ou digitais pela administração em virtude de não

⁷¹ PAULO OTERO, Manual de Direito Administrativo, Volume I, Op. cit., pág. 367.

⁷² Cfr. art.º 8, nºs 1, 2, 3 e 4 da CRP

⁷³ Ibidem

⁷⁴ Em linha com o fixado no art.º 3.º, nº 1, do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

um efetivo acesso às TIC ou, em alguns casos, por se tratarem de particulares com muita ou pouca literacia informática e/ou digital.

Assim, tendo sempre a Constituição como o principal guia de todos os poderes constituídos e, muito especial, dos poderes da Administração, o princípio da legalidade, previsto no artigo 266.º, n.º 2 da Constituição, e também no art.º 3, n.º 1 e 2 do Código de Procedimento Administrativo (CPA), passam a constituir-se como verdadeiro divisor de águas em termos de fixação de regras ordenadoras muito claras à atuação por parte da Administração Pública e, ao mesmo tempo, na garantia efetiva de defesa e salvaguarda dos direitos e interesses dos cidadãos particulares perante à Administração Pública movida através das TIC, especificamente no âmbito dos procedimentos eletrónicos cujo alguns pressupostos parecem ainda não ser claros a todos os cidadãos, uma vez que, infelizmente, no atual contexto de funcionamento da Administração Pública através das TIC, não raras as vezes é possível constatar uma forte ausência de preparo técnico dos próprios funcionários administrativos ao serviço da Administração, que por sua vez não estando aptos eles próprios no manuseio e utilização de algumas ferramentas eletrónicas e/ou digitais inseridos⁷⁵, tomam decisões (procedimentais) que muitas vezes contrariam dispostos legais previstos no CPA, que por isso mesmo prejudicam gravemente os interesses e direitos dos particulares, sempre que utilizem os meios tecnológicos para contactar com a Administração.

Assim, com efeito, cremos que será entendimento atual de que, o princípio da legalidade, à luz da configuração atual da Administração Pública inserida no quadro da União Europeia e determinada em ser efetivamente digital, e que tem como um dos principais escopos a existência e funcionamento de uma Administração Pública *tecnológica e em rede*⁷⁶, convoque também melhores mecanismos de controlo do agir administrativo, no contexto de cada vez mais utilização das mais variadas TIC pela

⁷⁵ Aqui, salvo melhor opinião, cremos ser importante ressaltar, a título de exemplo, o facto de que em muitos departamentos de serviços administrativos ser possível constatar a recusa de utilização de aplicações e canais que a própria administração desenvolveu para estabelecer contactos com os particulares, violando assim o disposto no art.º 14.º, n.º 1 do CPA

⁷⁶ Ver amplo desenvolvimento a respeito da Governança em rede feito por JOÃO NUNO CALVÃO DA SILVA, Governança em rede e União Europeia, in Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos (Coord. Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves, Tiago Serão), AAFD Editora, Volume II, Lisboa, 2018, pág.429-446.

Administração Pública. Esses mecanismos deverão passar pela criação de equipas técnicas multidisciplinares, entre os funcionários administrativos já existentes, que sejam capazes de assegurar além das respostas aos pedidos e serviços solicitados via ferramentas tecnológicas, sejam ainda verdadeiros atores de promoção de literacia informática e digital aos cidadãos que se dirigirem à administração por aquela mesma via.

Hoje, por força dos avanços registados do domínio da informática, que obriga o próprio Estado a ter de rever se os princípios fundamentais e de estrutura da Administração Pública previstos na Constituição estão (de facto) adaptados às exigências impostas pelo novo mundo digital, cremos ser um dado adquirido de que a utilização das TIC pela Administração Pública tenderá a aumentar ainda mais o nível de vinculação imediatas das estruturas administrativos aos princípios organizativos e do agir administrativo, uma vez que tanto a forma como essas estruturas estão organizadas, se relacionam e trocam de informações será determinante para o sucesso e segurança os serviços que a Administração se propõe a prestar através dos canais digitais e bem assim na defesa e garantia dos dados e informações dos cidadãos na posse do Estado/Administração.

Em suma, somos a acreditar que, atualmente, face a crescente informatização do agir administrativo⁷⁷, fazendo da impessoalidade um traço do novo modelo da própria organização administrativa⁷⁸, e, atendendo ao imperativo da subordinação da atividade da Administração Pública ao princípio da legalidade, certamente determinará a que ocorra um real e efetivo reequacionar dos princípios estruturantes da Administração Pública, haja vista o facto inequívoco de que a Administração Pública eletrónica, cujo a atividade administrativa de baseia no recurso aos meios tecnológicos como ferramentas de trabalho e do agir administrativo, mostra-se muito impessoal e igualitária, isto na medida que se assiste a uma proliferação de medidas por parte do poder político com a finalidade de acelerar o processo da transição digital da Administração Pública, visando o recurso cada vez mais mais intenso, universal e

⁷⁷ Cfr. PAULO OTERO, Organização administrativa: a complexidade do sistema arquitetónico, In Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos, Op, cit., pág. 49-50.

⁷⁸ PAULO OTERO, Organização administrativa: a complexidade do sistema arquitetónico, In Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos, Op, cit., pág. 49-50.

tendencialmente exclusivo dos cidadãos à Administração através das TIC, sem no entanto, ao nosso ver, essas medidas serem acompanhadas de regras que ao mesmo tempo promovam uma efetiva participação ou auxílio das pessoas com baixa literacia digital, o que por sua vez pode ir na contramão do que se pretende com a introdução das TIC na atividade administrativa.

Facto que poderá, não raras as vezes, vir a criar fossos de desigualdades e violações de regras e princípios que própria Constituição busca salvaguardar⁷⁹, pois que, infelizmente, nem todos os cidadãos possuíram o mesmo nível de formação (e de literacia)⁸⁰ digital que lhes permita estar em pé de igualdade no âmbito das suas relações⁸¹ com a Administração, não podendo, por essas mesmas razões, se verem excluídas no acesso ao ambiente digital e, por consequência, sem acesso aos bens e serviços que a Administração Pública se mostra disponível a prestar única e exclusivamente através das TIC, e tal entendimento também está presente no quadro dos trabalhos e objetivos desenvolvidos pela comissão europeia com vista a aperfeiçoar os princípios que devem guiar a transformação digital, tendo para o efeito sido estabelecido, na “Declaração Conjunta europeia sobre os direitos e princípios digitais na década digital”⁸², um conjunto de prioridades (medidas) que visam justamente reforçar a promoção da Transformação Digital, porém, centradas nas pessoas, visando servir e beneficiar a todos, sempre em segurança e no respeito pelos seus direitos fundamentais.

⁷⁹ Estas desigualdade, segundo algumas criticas da doutrina tradicional, onde se inclui, naturalmente, PAULO OTERO, resulta de uma nova “(...) *lógica neoliberal de gestão pública feita com base em modelos de gestão retirado do sector privada, transfigurando o administrado de utente em cliente (...)*”, que no quadro normativo das principais democracias liberais do mundo, no que a definição de novas prioridades e tarefas fundamentais do Estado diz respeito, e bem assim na reconfiguração de um novo tipo de Administração Pública, leva a que, atualmente, o princípio da legalidade enquanto um princípio estruturante da (nova) Administração Pública, por força do disposto no n.º 2, do art.º 266º, da C.R.P, obrigará a que se estenda a subordinação da Administração Pública a todo o Direito, ou seja, a todos os princípios jurídicos fundamentais presentes na Constituição, abrangendo, naturalmente as fontes de Direito internacional, onde se incluem os tratados e diretivas provenientes da União Europeia, e bem assim os próprios princípios gerais que devem estruturar da atividade administrativa da Administração Pública da era digital, de onde se pode tomar como exemplo a Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital, publicada em Diário da República a Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, disponível em: <https://files.dre.pt/1s/2021/05/09500/0000500010.pdf> (consultado em 01-07-2022)

⁸⁰ *Ibidem*

⁸¹ Cfr. PAULO OTERO, Manual de Direito Administrativo, Op. cit., pág. 484 e seg.

⁸² Declaração conjunta europeia sobre os direitos e princípios digitais na década digital, disponível para consulta. em <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/declaration-european-digital-rights-and-principles#Declaration> (consultado em 01-11-2022)

Em suma, somos a acreditar que, atualmente, o sucesso da subordinação da atividade da Administração Pública ao princípio da legalidade na era do domínio das TIC, ultrapassa seguramente o cumprimento pelos órgãos e serviços da Administração de normas constitucionais e das leis ordinárias criadas para o efeito. Será ainda necessário que a Administração Pública, através das opções políticas e legislativas tomadas pelos decisores políticos, oriente o uso das TIC pela Administração - no processo de transição digital - centrado numa lógica comprometida no reforço também na segurança no ambiente digital, na qual toda e qualquer ação levada a cabo pelos órgãos e serviços da Administração, através das TIC, seja feita no espírito do quadro legal interno e da União Europeia para o ambiente digital, visando evitar discriminação ilegal e o assegurar que o contacto estabelecido com a Administração através dos meios tecnológicos não violem os direitos fundamentais dos cidadãos, conforme, aliás, também defendido na já citada Declaração conjunta sobre direitos e princípios na década digital.

3. A APLICAÇÃO DE TECNOLOGIAS DE COMUNICAÇÃO E DE INFORMAÇÃO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1. Fundamentos e evolução do quadro normativo

Acreditamos que atualmente não é descabido ou despropositado, face ao resultado da evolução tecnológica que a sociedade vem apresentando para responder aos mais variados desafios e necessidades tipicamente humanas, assim, facilmente, é possível afirmar-se que, de facto, a necessidade aguça o engenho⁸³. Pois não há dúvidas que os acontecimentos históricos que marcaram o final século XX, suas

⁸³ Foram justamente as necessidades de fins militares e defesa que estiveram na origem da longa história da criação da internet, quando, em 1969, foi criada nos Estados Unidos da América a primeira rede de Internet que à data ficaria conhecida como ARPANET. Uma rede que foi criada para que através dela funcionasse os serviços de correio eletrónico, transferência de ficheiros entre várias organizações, através de uma interligação de todos os sistemas e redes existentes à época. Ver amplo desenvolvimento em MANUEL LOPES ROCHA, MÁRIO MACEDO, Direito no Ciberespaço, Edições Cosmos, Lisboa, 1996, pág.28-29

consequências e as mudanças produzidas na sociedade marcada pela pelos efeitos da Revolução Industrial, estão na origem das buscas pelas melhores técnicas científicas capazes de responder a um conjunto de necessidades que surgiram após um dos conflitos mais marcantes de que há memória entre os homens e mulheres que habitam o nosso planeta: A Segunda Guerra Mundial⁸⁴.

A par de imensas e terríveis consequências humanas produzidas pela 2ª Guerra Mundial, importa ter em consideração que o conflito também serviu de esteira para que as principais potências globais iniciassem um verdadeiro advento de aceleração e aperfeiçoamento técnico-científico⁸⁵, e, ao mesmo tempo, uma avalanche de investimentos em programas de desenvolvimento de tecnologias (eletrônicas e mecânicas) capazes de dar respostas a alguns problemas identificados durante o conflito no teatro de guerra entre as diferentes nações envolvidas na guerra.

Já em 1945, por força de algumas dificuldades com que alguns países se depararam em termos do estabelecimento de comunicações seguras entre os exércitos, serviços de informações e responsáveis políticos dos países envolvidos na guerra, cedo se percebeu que era importante se estabelecer um modelo de troca de informações que demandasse previamente mais colaboração entre o Estado, a comunidade científica responsável pelo desenvolvimento de meios tecnológicos e o exército no sentido de se construir ferramentas tecnológicas capazes de tratar com mais precisão as informações⁸⁶ e, com isso, possibilitar e antecipação de possíveis

⁸⁴ Um período bastante complexo e conturbado no mundo, marcado por conflitos armados de extrema violência e associado a tentativas de construção de ideologias políticas completamente avessas à construção de sociedades civilizadas, democráticas plurais. Contudo, o mesmo período provou ser também um momento de uma “guerra científica”, haja vista o emprego e investimento por parte de algumas nações em avanços científicos e tecnológicos na área informacional-eletrônica. Para mais desenvolvimento, Cfr. ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, *Privacy e Proteção de Dados Pessoais: a construção dogmática do direito à identidade informacional*, AAFD, 2015, pág. 74.

⁸⁵ Exemplo disso foi a descoberta da bomba atômica, que mais tarde vieram a ser decisivas para o final da 2ª Guerra Mundial, com consequências trágicas e que se perduram no tempo até os dias de hoje. Ver amplo desenvolvimento disponível: <<https://www.atomicheritage.org/history/manhattan-project>> (consultado em 22-03-2022) a respeito do histórico e conhecido programa “*Manhattan Project*” responsável pelo desenvolvimento em tempo record daquela que viria a ser a bomba mais poderosa e destrutiva que o mundo alguma vez conhecerá.

⁸⁶ Já durante a guerra fora comprovado o papel e a importância vital de um bom processo de recolha e tratamento de informações pelos exército, de forma a melhor poder delinear e traçar a melhor estratégia de resposta aos desafios que a própria guerra impunha aos seus intervenientes. Por isso, a melhor

movimentos⁸⁷ das forças inimigas, criando dessa maneira mecanismos de respostas rápidas aos ataques provenientes do inimigo.

Outro grande exemplo a respeito da importância dos primórdios dos avanços tecnológicos registados ainda no século passado, está relacionada, uma vez mais, com a necessidade de, no domínio da engenharia militar, desenvolver ferramentas tecnológicas - hoje conhecido como radares⁸⁸ - capazes de detetar a presença de aeronaves à grandes distâncias, possibilitando assim prever a ocorrência de ataques aéreos sobre determinadas zonas ou áreas geográficas. Por outro lado, a própria União Europeia, no quadro das estratégias com vista à implementação de um verdadeiro “Mercado único Digital”⁸⁹, cujo palco principal se concentra na utilização das TIC, permitindo retirar vantagens económicas, competitivas e inovadoras entre as empresas que operam e desejam expandir, com rapidez, as suas atividades nos mercados de cada Estado-membro.

As transformações impostas pela necessidade de o próprio Estado ser capaz de responder, com todas as suas instituições, aos desafios que cada época social exige, esteve e continua a estar o centro de todo o desenvolvimento tecnológico que temos vindos a assistir nos últimos dois séculos. A prova disso, ainda no século XX, tivemos importantes avanços tecnológicos registados, destaca-se e aperfeiçoamento da *Internet*, que levaram a que fosse possível se construísse máquinas mais importantes algumas vez criadas pelo homem, ferramentas sem a qual teria sido impossível construir a atual sociedade de informação: o que hoje conhecemos como

recolha e processamento de informação demandava métodos sofisticados e fiáveis para recolha, armazenamento e de tratamento de informações diversas.

⁸⁷ ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, *Privacy e Proteção de Dados Pessoais*, Op. cit., pág. 74

⁸⁸ Embora em 1904 já tivesse havido o registo de invenção do primeiro radar pelo físico alemão *Christian Hülsmeyer* de um sistema a se chamou de “Telemobiloscópio”, só em 1935, a partir de estudos e desenvolvimentos de estudos e demonstrações feitas por parte do cientista britânico *Robert Watson-Wat*, foi possível desenvolver e construir o sistema Radar que utilizava os sinais de rádio para mais facilmente localizar os aviões à longa distância. Tal descoberta viria a ser aperfeiçoada e se transformado como vital para o domínio aéreo da *Royal Air Force* e na residência da conhecida “batalha da Grã-Bretanha” durante a 2ª guerra mundial.

⁸⁹ COM (2017) Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a revisão intercalar relativa à aplicação da Estratégia para o Mercado Único Digital, Um Mercado Único Digital conectado para todos, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017AE3200&from=PT> (consultado em 12-07-2022)

computador, que, inicialmente, era designado como ENIAC⁹⁰, e que só ficou concluído em 1946⁹¹, foi um marco de viragem para otimização, simplificação e possibilidade de se realizar tarefas das mais variadas naturezas em escalas jamais imagináveis, criando-se a partir daí as bases para a construção de uma verdadeira autoestrada de desenvolvimento eletrónico e/ou tecnológico até aos dias atuais, pois graças aos meios informatizados e à Internet era possível aproximar serviços e pessoas⁹²

Ora, assim sendo, não há dúvidas de que, perante os avanços registados nas últimas décadas do século XX nos domínios da informática e, observando os níveis de avanços tecnológicos que todos dias são apresentados como soluções de utilidade de combate às mais variadas necessidades da nova sociedade moderna, especialmente os que são empregues no processo de modernização dos serviços prestados pela Administração Pública, cremos poder-se afirmar que estamos a viver, sem sombras de dúvidas, o ponto mais profundo a 4ª Revolução Industrial - denominada Revolução 4.0, marcada essencialmente pela cada vez mais incorporação de TIC em todas as estruturas e formas organizações da sociedade moderna, possibilitando, dessa forma, que se modernize e se torne mais eficaz e eficiente o próprio exercício as atividades dessas organizações e, conseqüentemente, dando um excelente contributo às atividades levadas a cabo pelos serviços e organismos da Administração Pública⁹³.

Em Portugal, o principal marco normativo que procedeu à fixação de um conjunto de medidas regulatórias com objetivo de se proceder à modernização da Administração Pública foi (e continua a ser) o Decreto-lei 135/99, de 22 Abril. O referido diploma legal veio permitir a necessária adaptação e configuração do modelo

⁹⁰ *Electronic Numerical Integrator and Computer* - O primeiro computador digital/eletrónico de grande escala. Inicialmente concebido e desenvolvido pelo Exército dos Estados Unidos da América (E.U.A), visava essencial servir como um centro de cálculos para os mais diversos serviços e programas de investigação científica.

⁹¹ Cfr. ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, *Privacy e Proteção de Dados Pessoais*, Op. cit., pág. 15.

⁹² No mesmo sentido, Cfr. MANUEL LOPES ROCHAR, MÁRIO MACEDO, Op. cit., pág.28.

⁹³ A própria Constituição, nos termos do art.º 267.º, nº 1 da CRP, quanto a necessidade de se estruturar uma a Administração Pública de modo a evitar a “burocratização”. O mesmo objetivo é previsto no art.º 5.º do CPA que, em síntese, também se visa essencialmente promover uma real desburocratização e eficiência no modo como estão (ou devem) estar organizados as estruturas se serviços da Administração Pública, através de modelos ou procedimentos internos que visem assegurar uma maior celeridade, economia e eficiência no modo como a Administração presta serviços às populações Contudo, na atual contexto tecnológico que toda a sociedade moderna desenvolve as suas atividades, uma maior eficiência e aproximação dos serviços prestados pela Administração Pública às populações estará, certamente, muito dependentemente de uma boa implementação e utilização das ferramentas eletrónicas de comunicação e informação nas estruturas funcionais da Administração Pública.

de prestação se de serviços feitos pela Administração Pública, face à atual realidade das modernas sociedades democráticas e, ao mesmo tempo, impulsionar, através do recurso aos meios eletrónicos uma maior a interação entre a Administração ,os cidadãos e as empresas⁹⁴, permitindo dessa forma o incremento de mais eficácia, eficiência e simplicidade no modo como a Administração Pública se predispõe a prestar serviços públicos e, ao mesmo tempo, a melhor prosseguir o interesse público.

Em boa verdade, a necessidade de aplicação das TIC na Administração Pública impõe-se também pela própria missão de construção de um *Mercado Único Digital*⁹⁵, enquanto pilar fundamental para materialização da transformação digital para a resiliência da Europa⁹⁶, na medida em que as tecnologias se mostram atualmente indispensáveis à realização das mais variadas tarefas do Estado, que por sua vez demanda que Administração Pública que funcione em linha, desmaterializada e assente num modelo de prestação de serviços através dos meios 100% digitais no espaço Europeu, perante o cada vez mais necessário, o rompimento com o modelo de exercício da atividade administrativa muito vinculado a regras excessivamente burocráticas e desadequadas à era digital, que, infelizmente, dependem em demasia de organigramas hierárquicos e de rigorosa delimitação de competências entre os órgãos e titulares dos órgãos da Administração Pública, que, invariavelmente, a pouca abertura por parte das estruturas funcionais da Administração Públicas à mudanças com visto à modernização dos seus métodos e formas de exercício da atividade administrativa através dos meios eletrónicos atualmente disponíveis.

⁹⁴ Registamos, a título de exemplo, a simplificação e a flexibilização de procedimentos para a realização de comunicação entre as partes num procedimento administrativo, destacando-se, a título de exemplo, em matéria de contratação pública, o recurso aos meios eletrónicos (utilização de plataformas eletrónicas) e a eliminação de formalidades objetivamente inúteis, permitiram a Administração obter ganhos significativos em termos de celeridades, imparcialidade e de muita eficiência nos atos procedimentais à contratação pública. Assim, ver amplo desenvolvimento em PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Direito da Contratação Pública*, Volume II, AAFDL, 2020, Págs.138-142.

⁹⁵ Cfr. SOPFIE PEREZ FERNANDES, in *Mercado Único Digital e coordenação dos sistemas de segurança social - soluções de interoperabilidade ao serviço da proteção social*, UNIO - *EU Law Journal*. Vol. 4, No. 2, Julho 2018, pág. 21.

⁹⁶ Cfr. É o que se retira da Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, na qual a comissão europeia estabelece um conjunto de orientações crucias de digitalização da europa até 2030, tendo como um dos principais objetivos preparar os setores da economia, da educação e da inovação para a importância de aquisição de competências digitais, com objetivo de se utilizar as TIC como mecanismo de capacitação, desenvolvimento e geradora de sustentabilidade para todos. Cfr. Declaração disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0118> (consultado em 10-11-2022)

Por isso, tornar a Administração Pública mais desburocratizada, eficiente, simplificada e próxima das populações na era moderna (fortemente dominada pelas TIC) é nos imposta até pela necessidade do próprio Estado ter de diversificar a forma de prestar serviços públicos, garantir uma maior igualdade e proximidade dos serviços junto das populações que, a par da crescente utilização das mais variadas ferramentas e plataformas eletrónicas e digitais de comunicação, busca por essas vias comunicar e formular pretensões à Administração.

A par deste crescente recurso as TIC pelos particulares na sua relação com a Administração, importa dar nota de que o cumprimento de desígnio imposto pela Constituição à estruturação de uma Administração Pública que tenham os seus serviços mais próximos das populações, tem, em grande medida, muita relação com a qualidade e o tipo de serviço que as estruturas/serviços públicos prestam às populações, não se limitando apenas que os serviços estejam efetivamente próximos das pessoas. Daí que, a necessidade de uma real e efetiva aproximação dos serviços públicos das populações, através do recurso às ferramentas eletrónicas e/ou digitais, é condição imperativa para que a Administração Pública possa de facto assumir-se, face ao crescente aumento (em parte justificado) de uma maior intervenção do Estado no garante de alguns direitos fundamentais e sociais, o papel de uma Administração Pública moderna, próxima e tecnológica capaz de chegar a todos os cidadãos.

Por isso, a aproximação dos serviços públicos das populações, conforme bem anota NUNO J. VASCONCELOS ALBUQUERQUE SOUSA, “... *não tem apenas um sentido geográfico. Tem a ver também como o acolhimento e a qualidade de atendimento dos cidadãos, horários de atendimento dos utentes remessa postal dos documentos, comunicações informáticas, correio eletrónico, sugestões dos utentes, avaliação pelos utentes, cartas de qualidade, portais e sítios na internet, recetividade ao utente, etc.*”⁹⁷

A prova de que cada vez mais a introdução das TIC no aparelho da Administração Pública se mostra necessário para que Administração Pública seja capaz de acompanhar os desafios impostos pela era tecnológica, ficou demonstrada,

⁹⁷ Cfr. NUNO J VASCONCELO ALBUQUERQUE SOUSA, *Noções de Direito Administrativo*, Op. cit., pág. 217.

com bastante sucesso, na criação das primeira “Loja do Cidadão”. Criadas a partir do Decreto-Lei nº 187/99, de 2 de junho, cujo objetivo central visava, à data, a concentração no mesmo espaço físico de um leque de serviços (maioritariamente públicos) que demandavam muita procura por parte dos cidadãos que, devido à localização pouco acessível e horários de funcionamento desencontrados com os horários dos da maioria dos utentes, não permitia que todos tivessem acesso aos serviços públicas, fora do horário e dos locais onde tipicamente funcionaram as entidades públicas-administrativas.

Além da criação de uma nova organização e estruturas concentradas, de vários serviços públicos ao dispor dos cidadãos num só espaço e com horários de funcionamento mais alargados, a marco regulatório da criação das Loja de Cidadão - Decreto-Lei nº 187/99, de 2 de Junho - já previa, no seu art.º 7º, a existência e utilização dos meios eletrónicos como ferramentas a serem utilizados nos atendimentos aos utentes, visando agilizar a transmissão de dados e valores⁹⁸.

Assim, cremos que no caso de Portugal, o ponto de partida com vista a aplicação das novas TIC no âmbito das atividades prosseguidas pela Administração Pública foi, seguramente, muito marcado, num primeiro momento, pela necessidade de proceder de facto à concretização aos comandos dados pela própria Constituição no sentido se buscar promover uma real e efetiva aproximação dos serviços às populações, desburocratização e de cooperação entre os vários órgãos e serviços da Administração Pública⁹⁹, com o objetivo final e comum de efetivar medidas de modernização administrativa, previstas grosso modo no Decreto-Lei 135/99, de 22 de abril, valendo ressaltar que de entre as várias medidas aí fixadas, estavam previstas, destaca-se a “*simplificação de procedimentos, audição dos utentes e criação de sistema de informação e de informação para a gestão de dados*” a serem utilizados pelos próprios órgãos e serviços da Administração.

⁹⁸ Cfr. Art.º 7 do Decreto-Lei 187/99, de 2 de Junho, que regula o funcionamento dos postos de atendimento existentes nas Lojas do Cidadão e define o regime do respetivo pessoal.

⁹⁹ Uma cooperação assente numa atuação conjunta entre dois ou mais órgãos ou serviços administrativos em prol da prossecução dos seus fins que, invariavelmente, obriga a que haja troca de dados, informações e as vezes até na celebração de contratos administrativos a fim de se prosseguir determinados fins que representem o interesse público. A respeito das várias formas e moldes em que se pode observar a cooperação administrativa, ver amplo desenvolvimento em JORGE PAÇÃO, Organização Administrativa, Op. cit., págs. 505-511.

Seguidamente, a materialização das medidas de modernização administrativa viriam a ser implementadas com a criação da “*Primeira Loja do Cidadão*”, cujo sucesso do seu funcionamento e capacidade de respostas ao fluxo de interação com os cidadãos, obrigaria a que a própria Administração Pública se visse forçada a continuar a desenvolver mecanismos e modelos de prestação de serviços personalizados, através do recurso às novas tecnologias de informação e comunicação, através da criação da rede privativa de comunicações das Lojas do Cidadão, conforme a Resolução do Conselho de Ministros n.º 155/2000, no seu ponto n.º 1, que visava “*Assegurar, através do Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão, o desenvolvimento progressivo de uma rede de postos de atendimento ao cidadão, garantindo um atendimento personalizado com recurso às novas tecnologias, mediante o acesso remoto a serviços públicos disponibilizados através da rede privativa de comunicações das Lojas do Cidadão*”¹⁰⁰.

No quadro da estratégia nacional para a modernização administrativa e, conseqüentemente, da alteração do modo como Administração Pública até aqui prestava serviços às populações, procurou-se, através da construção de um verdadeiro Sistema Interdepartamental de Informação Administrativa ao Utente (INFOCID), já criado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 18/91, de 31 de maio, entretanto alterado pelo Decreto-Lei 135/99, de 22 de abril, foi possível que se começasse, de forma muito inovadora, a permitir, através de vias das telecomunicações à data existentes, que qualquer cidadão ou pessoa coletiva pudesse consultar e pedir um conjunto de informações muito importantes para os cidadãos¹⁰¹, por sua vez fundamentais ao acesso a alguns direitos cívicos e bem assim a alguns serviços disponibilidades pelo Estado. Estavam assim lançados os dardos para que, nos anos seguintes, Portugal, à semelhança dos restantes países da União Europeia, inicia-se um trajetória dirigida pelo próprio Estado português no

¹⁰⁰ Diploma disponível em https://www.igf.gov.pt/leggeraldocs/RCM_018_91.htm (consultado em 12-07-2022).

¹⁰¹ Nos dias atuais, a título de exemplo, é possível obter certidões e outros documentos comprovativos diretamente no Site da Autoridade Tributária e Aduaneira, sem necessidade de o particular deslocar-se pessoalmente aos típicos balcões de atendimento onde, via de regra, os serviços são bastante morosos e extremamente burocráticos. Para tal, é condição de acesso que o cidadão esteja devidamente cadastrado do pelos serviços, podendo aceder através do seu NIF e *Password* de acesso, ou, em alternativa, através do serviço da chave movel digital associada ao seu cartão de Cidadão.

sentido de promover, cada vez mais, uma maior utilização das ferramentas computadorizadas de tratamento e capacidade de armazenar informações vitais para a construção de um sistema de recolha e troca de dados entre os organismos públicos, por sua vez parte integrante para o bom permitir que Administração Pública, no âmbito das suas atribuições, pudesse estar mais perto dos cidadãos, através do recurso a canais eletrónicos que permitem uma maior interação entre a Administração e os particulares.

3.2. Custos e Benefícios das TIC na Administração Pública

As TIC permitem romper as fronteiras dos tradicionais e clássicos modelos e organização do Estado e sua estrutura funcional muito marcada pelas típicas relações de supra-ordenação entre diferentes órgãos, serviços e pessoas coletivas¹⁰². Afinal de contas, a viragem do século, comumente conhecida como a “crise da modernidade”, foi muito marcada pela rápida absorção dos avanços tecnológicos para dinamizar sectores como o dos transportes aéreos, das comunicações, televisão e da internet. Factos que permitiram por sua vez uma maior partilha de informações de forma instantânea e escala global entre particulares, empresas e nações, abrindo assim caminho para que as TIC permanecessem para todo o sempre nas nossas vidas.

Por isso, através do contínuo processo de incorporação de TIC em todas as suas estruturas, a própria administração viu-se também obrigada a romper com o modelo clássico de atuação administrativa até então vigente: (a) excessivamente marcado por uma imensa rigidez na execução dos procedimentos internos, da própria orgânica de funcionamento das entidades administrativas; (b) dependência exclusiva de registos e armazenamento documental feitos em pape; (c) excessiva demora na resposta às solicitações dos particulares e, não raras as vezes, até mesmo na ou emissão de decisões ou prática de atos administrativo devido, que na verdade, salvo melhor opinião, acabam por fomentar em certa medida a desconcentração no âmbito da

¹⁰² Cfr. JORGE PAÇÃO, A cooperação Administrativa, in Organização Administrativa, Op. cit., pág. 502.

organização administrativa¹⁰³ e, ao mesmo tempo, podendo diminuir o nível de hierarquia entre órgãos que compõe uma determinada pessoa coletiva pública. Fatores que à luz da tão almejada desburocratização, podem ser bastantes positivos para o saldo global da atividade administrativa.

Ora, a verdade é que foram justamente estas (e tantas outras) razões que levaram a que a utilização cada vez mais aprofundada e alargada a todos os sectores da Administração Pública das ferramentas eletrónicas informatizadas inaugurasse o advento da Administração Pública eletrónica.

O processo de informatização dos serviços da Administração, passando pela capacitação técnica e qualitativa dos funcionários afetos ao serviço da Administração Pública ajudaram a configurar uma nova Administração Pública que já não se limitava apenas a atuar como um computador arquivo ou de organização interna dos serviços¹⁰⁴, mas sim para passar a ser marcadamente caracterizada como uma Administração moderna, permanentemente *online*, ou, nas palavras de ALFONSO MASUCUCCI, batizada do “computador-funcionário¹⁰⁵”, que, em função dos altos padrões e confiabilidade da programação de algoritmos, é possível manter em funcionamento, ainda que na ausência do funcionário, o atendimento de solicitações dos particulares aos mais variados serviços prestados pelas entidades públicas, podendo, até no limite, ser possível que ocorram até a prática de verdadeiros atos administrativos por meio de decisões eletrónicas, calculadas, ponderadas e produzidas em função do tipo pretensões feitas pelos cidadãos, importando sempre uma análise e validação dos dados e informações previamente cedidas à base de dados informatizada da Administração Pública.

Por isso, facilmente percebe-se que o processo de armazenamento, gestão e utilização das mais variadas informações de pessoas, bens, produtos e serviços conexos nas bases de dados computadorizadas da Administração Pública, torna-se, ao nosso ver, no núcleo essencial à continua consolidação, expansão e bom

¹⁰³ Prevista no n.º 2, do art.º 257, da CRP.

¹⁰⁴ Cfr. PAULO OTERO, Manual de Direito Administrativo, Op. cit., pág. 485.

¹⁰⁵ Cfr. ALFONSO MASUCCI, Atto amministrativo informático, in EdD, I - Aggiornamento, Milano, 1997, pág. 222. E ainda PAULO OTERO, Manual de Direito Administrativo., Op. cit., pág. 485.

funcionamento da Administração Pública eletrónica ou movida pelas TIC, pois que a segurança de informação, ,proteção de dados¹⁰⁶, e a fiabilidade dos sistemas informáticos serão os eixos estruturais da Administração Pública eletrónica.

Conforme já destacado, a Administração Pública eletrónica que emergiu a partir dos avanços tecnológicos registados nas últimas décadas do século XX, nada mais é do que o encontro entre as necessidades de uma sociedade cada mais tecnológica, virtual e cujo fator tempo dita o modo como a mesma faz escolhas de consumo, reivindica os seus direitos, ou busca a tutela junto ao Estado para a salvaguardar os mais distintos direitos, e o uso das novas tecnologias de informação e comunicação como ferramentas para materializar à satisfação de um conjunto de necessidades típicas de uma sociedade moderna, na qual a democratização do acesso à internet permitiu que os cidadãos passassem a ter mais tempo para estarem conectados, através da internet, a vários serviços e canais de interação disponibilizados próprio Estado, que servem de ligação direta à Administração Pública, permitindo economizar tempo, encurtar distância e tornar os serviços públicos mais próximos do cidadão.

Antevê-se também, com algum temor, o escassear de algumas garantias de “*segurança e fiabilidade*” de decisões administrativas a serem tomadas eletronicamente através de complexos sistemas computadorizados e de algoritmos, nomeadamente no que toca a garantia de que deverá existir sempre uma “supervisão humana” no âmbito da atividade administrativa através dos meios eletrónicos, que cada vez mais vão continuar a ocorrer de forma progressiva, originando a diminuição da presença de funcionários administrativos capazes de detetar erros, falhas e observância do respeito às garantias que a lei reserva aos particulares no âmbito das relações entre a Administração e o particular.

¹⁰⁶ Uma proteção que ganha espaço e lugar cimeiro no NCPA no seu art.º 18. Contudo, já em 2004, a Lei n.º 41/2004, de 18 de agosto (que regulava a proteção de dados pessoais nas comunicações eletrónicas), alterada pela Lei 46/2012, de 29 de agosto, estabeleceu um quadro normativo bastante atento ao fenómeno da proliferação de utilização dos meios eletrónicos de comunicação utilizados quer por entidades públicas ou privadas. Aliás, em linha com a também prevista na Constituição, nos termos do art.º 35, onde previa uma regulação jurídica associada ao tratamento eletrónico de informação pessoal. Ver amplo desenvolvimento em ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, A proteção de dados no novo Código do Procedimento Administrativo, In Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo, Op. cit., pág. 253-261.

A este propósito, o próprio Regulamento Geral de Proteção de Dados Pessoais (RGPD)¹⁰⁷ – Regulamento (UE) N.º 679/2016, de 27 de Abril –, considerado por larga doutrina como um dos principais marcos regulatórios em matéria de controlo da privacidade na era de domínio das TIC, previu, nos termos do seu art.º 22.º, n.º 1, que qualquer cidadão, titular dos dados que estejam a ser tratados por exemplo no âmbito de um procedimento administrativo, tenha o direito de, pelo menos, obter informação humana por parte do responsável do tratamento de dados, não permitindo que a tomada de decisão fique reservada apenas aos meios automatizados. Ora, a este propósito, cremos a utilização das TIC pela Administração como forma de tornar os serviços mais próximos, simples e eficientes, não chegam, por si só para o aprofundamento da estratégia europeia da construção de um mercado único digital, no qual o emprego de infraestruturas, competências e capacidades digitais parecem ser os únicos ingredientes do ponto de vista material necessário à transformação digital em curso.

Cremos que será necessário, igualmente, que no que concerne ao poder automatizado que caracteriza grande parte das ferramentas tecnológicas hoje utilizadas pela Administração, o assumir de um verdadeiro compromisso em termos técnicos e materiais para que, ao agir através dos meios automatizados, a Administração Pública além de não dever violar direitos dos particulares, garanta, na mesma medida, mecanismos de segurança e fiabilidade dessas decisões, garantindo ainda todos os meios de tutela para o particular possa ainda recorrer dessas mesmas decisões quando haja fundado motivo de que não foram observadas no âmbito do procedimento administrativo através das TIC, formalidades essenciais à decisão que vier a ser proferida, permitindo ainda que se assegure a supervisão humana de qualquer decisão automatizada que afete direitos e interesses dos particulares.

Aqui reside, queremos acreditar, uma clara e inequívoca “preocupação e atenção” para a salvaguarda dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos no âmbito de tratamento e processamento dos procedimentos automatizados¹⁰⁸, cujo os complexos sistemas computadorizados e de algoritmos se

¹⁰⁷ Regulamento disponível para consulta em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679> (consultado em 04-07-2022)

¹⁰⁸ Com previsão nos art.º 12.º a 22 do RGPD

limitam a decidir¹⁰⁹, com base em informações previamente carregadas nos servidores e bases e bases de dados, sem atender, muitas vezes, a outros elementos, circunstâncias e o contexto de cada situação em concreto objeto da relação jurídico-administrativa.

Nestes termos, cremos, a julgar pelos riscos inerentes à massificação às ferramentas tecnológicas¹¹⁰, pela Administração Pública, com objetivo de uniformizar o agir administrativo no quadro da política da União Europeia para a construção e consolidação de um Mercado Único Digital que permita efetivamente eliminar expedientes desnecessários e aproximar os serviços das populações, cada órgão, entidade pública responsável pelas relações e decisões tomadas no âmbito da atividade administrativa eletrónica ou digital, deverá, via de regra, ter presente mecanismos que ajudem a mitigar e a diminuir riscos de violações do direito à reserva da intimidade de cada particular, e bem assim dos dados e informações da posse da Administração, e garantir ainda que no âmbito dos procedimentos são respeitado todos os direitos a que o interessado possa recorrer para questionar à Administração, fazer-se ouvir e quando possível impugnar as decisões que considere injustas e violadoras de disposições legais.

¹⁰⁹ A propósito dos receios associados às questões de segurança no tratamento de dados, através da sequência programada de algoritmos, utilizados tanto pelas entidades públicas como pelas privadas para os mais variados fins, destacamos o perigo crescente de instrumentalização do tipo de informação que é disponibilizado aos particulares, sempre que estes recorrem a alguns serviços através das plataformas digitais, onde cada vez mais é possível ocorrer, através dos algoritmos, uma personificação da informação sem atender efetivamente à real vontade do particular/utilizador. A respeito do tema, ver entre outros, Tainah Simões Sales / Dante Alighieri Gaspar Lima, Os Impactos da Era Digital na Formação da Opinião Política e Seus Riscos para as Democracias Contemporâneas, In *Mídia, Política, Tecnologias e Direitos Humanos* (Coord. Aparecida Luzia Alzira Zuin e Larissa Zuin Matarésio), Editorial Juruá, 2021, págs.99-110.

¹¹⁰ Riscos associados sobretudo à gestão dos dados pessoais dos cidadãos pelos mais variados meios tecnológicos utilizados pela Administração no âmbito das suas atividades que, infelizmente, dada a alguma vulnerabilidade desses meios em termos de fidedignidade dos complexos sistemas e programas informáticos, permitem o acesso e partilha ilegítima de dados pessoais dos cidadãos, facto que se traduz numa ameaça muito real aos direitos fundamentais dos particulares, onde se inclui, naturalmente, os direitos de personalidade amplamente inscritos e protegidos pela ordem jurídica interna e por normas emanadas pela Comissão Europeia. Por isso mesmo, a preocupação para com a forma como os dados pessoais são tratados, seja total ou parcialmente automatizados, constitui desde sempre uma preocupação no quadro comunitário em que Portugal se insere, tendo por isso o próprio RGPD (conforme, aliás, o que dispõe o n.º 2 do art.º 35 da CRP) definido cum conjunto de princípios a serem observadas para o tratamento de dados nos termos do seu art.º 5º, de onde vale ressaltar o disposto na alínea f), relativamente à “integridade e confidencialidade” dos dados pessoais dos particulares.

Regulamento disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679> (consultado em 31-03-2022)

Contudo, importa realçar que, antes mesmo da decisão da Administração Pública em avançar para um total e completo modelo de funcionamento em rede, através das TIC, a transformação eletrónica/digital de cada centro de prestação de serviços da Administração deverá, em nossa opinião, obedecer a um rigoroso processo de avaliação e de ponderação à luz dos custos e benefícios trazidos pela utilização de meios eletrónicos e/ou digitais, ainda sobre ela pese uma lógica que visa conferir mais simplificação a prestação dos serviços ao cargo da Administração Pública.

Contudo, a par dos riscos e dos custos associados ao necessário investimento nas estruturas técnicas e de capacidade humanas para responder aos desafios da era em que tendencialmente quase todos os serviços serão oferecidos através de plataformas tecnológicas, é crível que a introdução das TIC nas Administração Pública trará, sem margem para dúvidas, mais vantagens no quadro do agir administrativo¹¹¹, muito particularmente, na efetivação da real aproximação da Administração Pública aos cidadãos:

- (i) Desde logo, a constatação de que cada vez mais o acesso dos cidadãos aos serviços disponibilizados pela Administração, tenderá a ser, a muito curto prazo, feito quase que em exclusivo através dos canais/sítios da internet, disponibilizados, por força de lei e do contexto da globalização, para a prestação da maioria dos serviços;
- (ii) Será cada vez mais frequente, que qualquer cidadão, que, no cumprimento de deveres ou de obrigações a que está adstrito, o faça através de plataformas eletrónicas específicas criadas pelos organismos da Administração Pública para esse efeito¹¹²;

¹¹¹ Um agir administrativo que facilmente produz resultados práticos na esfera jurídica dos cidadãos, haja vista o facto de que as decisões e informações de que dispõe a Administração Pública sobre as mais variadas pretensões dos cidadãos: tomemos como exemplo a possibilidade de obtenção certificados, atestados, declarações ou realizar pagamentos aos mais variados serviços públicos que outrora obrigava a que os cidadãos/utentes fossem obrigados a deslocarem-se aos centros de atendimentos físicos disponibilizados pela Administração Pública.

¹¹² A título de exemplo, é o que já se sucede com a obrigação da entrega da Declaração de IRS via Internet, através da página da Autoridade Tributária. Aliás, desde que foi apresentado esta solução - em 2003 - os dados têm demonstrado a grande adesão por parte dos cidadãos portugueses.

- (iii) Será possível reduzir e/ou combater a ausência de emissão ou prática de determinados atos administrativos para o qual a Administração está ou é compelida a praticar, haja vista a possibilidade fática e tecnológica de os órgãos colegiais administrativos poderem se reunir todos, ainda que em pontos geográficos distintos, por meio de plataformas eletrônicas - sistema de videoconferência - seguras e válidas para o efeito¹¹³;
- (iv) Haverá uma maior rapidez no acesso e troca de informações, podendo a Administração, com base no conjunto de informações de que dispõe dos cidadãos, nas suas bases de dados eletrônicas, podendo dessa forma cruzar informações, trocar dados com outros organismos públicos, permitindo que se evitem o excesso de procedimentos desnecessários e se agilize os procedimentos administrativos e se chegue a uma decisão sobre as pretensões formuladas à Administração;
- (v) O agir administrativo, através dos meios eletrônicos - TIC - devidamente implementado, poderá trazer resultados bastantes satisfatórios em termos de redução de custos do Estado com os consumíveis tipicamente associados ao funcionamento de uma Administração Pública excessivamente hierarquizada e burocratiza, pois serão introduzidos mecanismos de realização de tarefas administrativas através de ferramentas informatizadas, que promovem celeridade no processamento e validação de informações digitalmente, implicando dessa forma a redução e cortes nas despesas com papel, centros de arquivos e outras despesas com materiais;

¹¹³ Potencializado por causa das restrições impostas pela Pandemia do Covid-19, é de ressaltar, a título de exemplo, o regime jurídico temporário aplicável à realização, através de videoconferência, de atos autênticos, termos de autenticação de documentos particulares e reconhecimentos, instituído pelo Decreto-Lei 126/2021, de 30 de dezembro que visou justamente permitir quer no sector público ou no sector privado, que um conjunto de serviços e atos jurídicos essenciais ao normal funcionamento do comércio jurídico e, em especial, à própria realização da justiça, pudessem, face à imposição de diminuição de interações sociais devido a propagação da Covid-19, continuar a ser prestados à distância com recurso à plataformas eletrônicas disponibilizados pelo Ministério da Justiça. Diploma disponível para consulta em <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/126-2021-176811775> (consultado em 03-11-2022)

- (vi) Por último, e não menos importante, será possível, desde que ancorado num programa de modernização e simplificação administrativa inclusivo¹¹⁴ e que atenda às especificidades das populações de cada área geográfica do território¹¹⁵, onde se justifique a necessidade de uma presença material e física de determinados serviços¹¹⁶ às populações¹¹⁷, a Administração Pública eletrónica poderá representar a possibilidade de encurtamento das distâncias territoriais que afetam o acesso dos cidadãos a determinados serviços disponíveis apenas através de meios tecnológicos. Contudo, importa também dizer que para se atingir tal objetivo, é fundamental que o Estado, através de programas de apoio e capacitação de determinados grupos populacionais, crie um efetivo programa de formação e capacitação em literacia digital, permitindo que os cidadãos possam desenvolver habilidade de utilização dos serviços disponibilizados pelos canais eletrónicos da Administração.

¹¹⁴ No mesmo sentido, Cfr. ÁLVARO SÁNCHEZ BRAVO, La Administración Electrónica em España, , págs. 96 e seg. Documento disponível para consulta em <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/65753/La%20administracion%20electronica%20en%20Espa%C3%B1a.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consultado em 29-11-2022)

¹¹⁶ Se é verdade que a nova Administração Pública eletrónica promete ser um mundo simplificado, eficaz e eficiente no modo como os órgãos e a entidades administrativas se relacionam e prestam serviços às populações, também subsiste o receio que o alargamento da cobertura dos serviços públicos-administrativos através dos meios informatizados possa vir a servir de um fator de exclusão ou discriminação de determinados grupos da sociedade, nomeadamente entre os mais jovens e idosos, daí ser crucial que também se criem estruturas humanas e materiais de apoio a todos quantos necessitem de mais literacia digital e informática. A respeito desta análise, ver amplo desenvolvimento em PAULO OTERO, Manual de Direito Administrativo, Op. cit., pág. 489.

¹¹⁷ Infelizmente, em muitas partes do mundo, não obstante o avanço e a democratização registado no domínio da Internet e da informática nos últimos, não foi evitado nem acautelado, contrariamente ao que se esperava, que ocorresse um aprofundamento de desnível entre os mais pobres e os mais ricos na toca ao acesso e utilização das ferramentas tecnológicas para os mais diversos fins da sociedade moderna ou digital. Somos em crer que o exemplo mais autêntico da dura realidade e discrepância que hoje se regista entre as pessoas que têm um maior poder financeiro, é o facto de os mais abastados poderem ter, sem qualquer constrangimento ou restrições, o acesso muito fácil aos mais variados meios tecnológicos que lhes permitam, em qualquer cenário social, poder continuar a ter acesso a bens e serviços disponíveis no mundo, e isso ficou registado durante os dois últimos de confinamento a que estivemos sujeitos. Houve, infelizmente, em muitos países, o impedimento de muitas famílias em poderem continuar a ter acesso, através das TIC, a serviços de saúde, de educação e a outros bens e serviços disponibilizados unicamente através das novas (e bastantes úteis) plataformas digitais, sendo alguns criadas e desenvolvidas pelo próprio Estado para dar respostas às populações e permitir que os cidadãos não deixem de ter acesso aos serviços e bens fundamentais à sua vidas. Assim, a respeito da devida análise que deverá ser feita pelos Governos sobre as desigualdades que se registam atualmente na implementação no acesso de todos às TIC, por forma a definir estratégias que possam ajudar que se eliminem essas mesmas desigualdades, ver amplo desenvolvimento em DÉBORA JEANET MOLA, Indicadores de desigualdade y Gobierno Electrónico: revision sistemática e estado del arte, *In* INAP - Revista Eletrónica do Instituto Nacional da Administração Pública de Espanha, n.º 30, novembro de 2022, págs. 46-48, disponível em <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/10987/12288> (consultado em 30-11-2022)

Acreditamos que a incorporação e utilização das novas TIC na Administração Pública trará, com toda a certeza, ganhos bastantes significativos de eficácia e eficiência no modo como o próprio Estado prevê adaptar e preparar toda a sua estrutura face ao papel que hoje as TIC representam na nossa sociedade, onde os meios digitais são agora indispensáveis para o trabalho, a aprendizagem, o ensino à distância, a inovação entre outros setores da vida social. Por isso, o desafio que recai sobre o Estado, enquanto o maior garante da tutela dos direitos de todos os cidadãos, centra-se a desafiadora missão contrarrelógio de acompanhar os novos avanços tecnológicos que já confundem a própria dinâmica do mundo real e o virtual, facto que demandará que a Administração Pública também seja ela cada vez mais capacitada em termos técnicos e humanos para estar à altura de responder em tempo útil¹¹⁸¹¹⁹, às solicitações dos particulares, através de serviços públicos digitais inclusivos, sustentáveis e que garantam segurança das informações que circulam no intenso tráfego do mundo digital.

3.3. Delimitação do atual quadro normativo

O enquadramento normativo que tem vindo a ser feito - cujo objetivo último visa promover a simplificação¹²⁰ - tanto pelo ordenamento jurídico interno como pelas

¹¹⁸ No plano do contínuo aprofundamento do Mercado Único Digital na Europa, o desafio que se impõe é justamente o de capacitar, cada vez, as pessoas e as empresas europeias no sentido de se poder, com segurança e sustentabilidade, retirar o maior proveito da era tecnológica, da qual as sociedades estão interligadas e precisam, necessariamente, de mais cooperação, mas que, ao mesmo tempo, demanda que haja por parte de cada Estado a existência de medidas objetivas que garantam a segurança das estruturas tecnológicas que albergam os dados informatizados. A respeito dos desafios que se impõe à Europa na estratégia de digitalização até ao de 2030, vale consultar a bastante ampla e sustentada “Orientações para Digitalização até 2030: a via europeia para a Década Digital”, proveniente da Comissão Europeia, e disponível em https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:12e835e2-81af-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF (consultado em 03-11-2022)

¹¹⁹ Cfr. GELSON BAÍÁ, Breves Comentários, Op. cit., pág. 93.

¹²⁰ Dentre as várias iniciativas legislativas com objetivo de, aos poucos, promover uma melhor organização das estruturas orgânicas da Administração Direta do Estado, particular no que concerne à redução dos níveis hierárquicos dos centros de decisões, a Lei 4/2004 de 15 de janeiro teve um papel de extremo valor, pois configurou-se numa espécie de balão de ensaio para as sucessivas iniciativas que viriam a surgir nos seguintes com o objetivo de dar efetividade à necessidade aproximação dos serviços públicos às populações e, ao mesmo tempo, no estabelecimento de um conjunto de normas que deveriam guiar a organização administrativa direta do Estado. Legislação disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/4-2004-603475> (consultado em 05-04-2022)

instâncias europeias, é sobretudo na constatação de que, no quadro da “construção e consolidação” da sociedade digital, deverá efetivamente centrado no compromisso de conferir aos cidadãos mais mecanismos de reivindicação e defesa dos seus direitos e necessidades face à Administração Pública no mundo da digital.

Por esse motivo, será também fundamental dotar a própria Administração de meios técnicos e humanos capazes de não só garantir as pretensões dos particulares através das TIC, mas poder antever e resolver algumas situações que possam ameaçar ou fragilizar a própria relação dos cidadãos com a Administração, especialmente no que concerne à preservação da igualdade no sentido de que o estímulo à utilização dos meios eletrónicos pelos particulares na sua relação com a Administração não pode implicar “discriminações” e “restrições” entre os “interessados”. Depois, também é extremamente relevante preocupações com questões ligadas à segurança (já por nós aludida), disponibilidade, acesso, autenticidade confidencialidade e boa gestão do conjunto de informações na posse da Administração, conforme acautelado nos termos do art.º 14º, n.º 2 do CPA.

Como também parâmetro¹²¹ de controlo jurisdicional da Administração Pública dominada e movida pelas TIC, constatamos que não obstante a mesma se fundar numa lógica de construção de modelo de gestão mais eficiente, económico e simples do agir administrativo, que repousa tradicionalmente sobre o manto do princípio da boa administração¹²², obrigando que se encontre sempre as melhores soluções para prosseguir o interesse público, o processo de consolidação e construção de uma Administração que se quer simplificada através das TIC, levanta algumas questões que se prendem com a o controlo efetivo da atividade administração neste novo contexto em que ainda estão por definir o poderes e atribuições de cada órgão e entidade integrada na Administração Pública.

Com efeito, nos termos da própria Constituição, no art.º 266.º (princípios fundamentais e disciplinadores) e, com a mesma dimensão e valor fundamental no

¹²¹ Para uma melhor e ampla discussão a respeito do controlo jurisdicional da atividade administrativas, ver MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, Os princípios no novo CPA e o princípio da boa administração, em particular*, In Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo, Comentários, *Op. cit.*, pág. 197-199.

¹²² O princípio da boa administração pode, à luz da Constituição, ser retirado, salvo melhor opinião, além do disposto no n.º 5 do art.º 267, também está de certa forma contextualizada nos termos do art.º 81, n.º 1, alínea c, e com especial incidência no art.º 5 do CPA

quadro da União Europeia, encontramos nos termos do art.º 41 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), destacando ainda, por exemplo, o preceituado no n.º 1 e 2, alínea a), e bem assim na legislação adjetiva administrativa, CPTA, nos termos do art.º 55¹²³.º, n.º 1, alíneas a), b) e e), respetivamente, configura um importante meio de controlo por parte de qualquer cidadão em poder impugnar atos lesivos ou contrários à eficiência e eficácia no quadro do agir de um órgão ou entidade administrativa.

No âmbito da utilização das TIC pela Administração Pública, vale ainda ressaltar a preocupação expressa na Constituição a respeito da gestão dados dos cidadãos no contexto da informatização pelo Estado, já que a própria Constituição, no seu artigo 35.º, foi bastante assertiva e, até certo ponto, vanguardista ao ter fixado um conjunto de disposições relativas à “Utilização da Informática”, especialmente no que concerne ao tratamento de dados pessoais de todos os cidadãos, prevendo-se até formas específicas a serem definidas em lei sobre as condições aplicáveis aos sistemas de automatizados. Uma posição também adotada e reforçada na CDFUE, no seu art.º 8, nºs 1, 2 e 2, respetivamente.

O desenvolvimento do quadro normativo (interno e externo) com vista à adaptação da Administração Pública ao novo mundo moderno, interativo e conectado à realidade eletrónica e, mais recentemente, ao mundo digital, tem vindo a ser pensado num modelo que visa transformar a visão outrora clássica, centralizada e bastante morosa que se tinha da Administração Pública. Pois, atualmente, a visão que se projeta vir a ser dominante nas estruturas de prestação de serviços pela Administração às populações, está focada num tipo de abordagem em que a Administração deve procurar antecipar às próprias necessidades dos cidadãos e das empresas, sejam elas públicas ou privadas, através da criação de um modelo de

¹²³ Aqui destacamos o preceituado na alínea a), do n.º 1 do art.º 55 do CPTA, onde é reconhecida legitimidade para impugnar um ato administrativo por “*Quem alegue ser titular de um interesse direto e pessoal, designadamente por ter sido lesado pelo ato nos seus direitos ou interesses legalmente protegidos*”. Uma opção que revela ser um importante meio de resposta contra eventuais violações de direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares contra o agir da Administração.

governança digital¹²⁴, focada na simplificação de procedimentos administrativos e circulação de pessoas, bens e capitais com suporte documental no mundo digital.

Para a construção e materialização desses objetivos, vários têm sido os dispositivos normativos que têm vindo a ser aprovados interna e externamente, visando justamente dar amparo legal e impulsionar o processo de construção de uma nova Administração Pública, ou, se quisermos, de uma nova forma da Administração Pública prestar serviços às populações e às empresas através do recurso exclusivo às ferramentas disponibilizadas pelas TIC.

Sucessivamente, em termos normativos, uma das reformas mais estruturantes no quadro do processo de modernização administrativa com vista a reforçar a utilização meios informáticos, tanto pela Administração como pelos cidadãos, no quadro da estratégia europeia de criação de um verdadeiro Mercado Único Digital na Europa, consta a bastante diversificada e aprofundadas inovações normativas, desde os princípios gerais até à atividade administrativa, feitas a propósito da elaboração do novo¹²⁵ Código do Procedimento Administrativo¹²⁶ (CPA) (anteriormente citado).

A tão e desejada e inovadora reforma do CPA trouxe, sabiamente, uma verdadeira mudança de paradigma na Administração Pública portuguesa¹²⁷, haja vista a constatação de um significativo aumento do poder conferido aos cidadãos de interagirem e participar mais (através dos meios eletrónicos) na tomada de decisões em que sejam parte interessada nos procedimentos administrativos, reforçado assim aquela ideia de que o particular deve ser também ele também parte ativa na relação com a Administração, ainda que seja esta última a quem compete tomar a uma decisão administrativa final diferente da pretensão que lhe foi endereçada. Todavia, as alterações produzidas pelo CPA de 2015, fizeram-se sentir também, como já se

¹²⁴ É o que se retira, por exemplo, na estratégia/recomendação da OCE sobre *Governo Digital*. Pode ser consultado em: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm> (consultado em 01-04-2022)

¹²⁵ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 45/2015, de 7 de janeiro. Disponível para consulta em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2248&tabela=leis (consultado em 01-04-2022)

¹²⁶ O primeiro Código de procedimento Administrativo português fora aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de setembro, tendo depois sido objeto de uma revisão através do Decreto-lei n.º 6/96, de 31 de janeiro, vigorando assim por um período de mais de 20 anos até a elaboração do CPA.

¹²⁷ Cfr. JOANA DE SOUSA LOUREIRO, Os acordos endoprocedimentais no novo CPA, In Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo, Volume I, AAFDL, 2018, pág. 475.

antevia à época, no domínio da necessária da utilização da informática nas relações entre a Administração e o cidadão particular.

Por isso, imbuídos na necessidade urgente de se promover uma real e efetiva modernização administrativa, adaptada à evolução da sociedade e, conseqüentemente ao progresso tecnológico vertiginoso¹²⁸, no domínio das TIC, o CPA trouxe, com sucesso, um novo quadro normativo capaz de responder o tão almejado desígnio constitucional de, conforme expresso no art.º 267, n.º 1 da CRP, “evitar a burocracia e, aproximar os serviços das populações e assegurar a participação dos particulares na gestão efetiva dos assuntos que lhe digam respeito junto da Administração Pública”, no âmbito de uma relação jurídico-administrativa.

Assim, o CPA, no seu artigo 14.º, “*Princípios aplicáveis à administração eletrónica*”, elegendo a utilização de meios eletrónicos no desempenho da atividade administrativa, como uma importante ferramenta de auxílio à promoção de mais eficiência, celeridade, transparência e simplificação dos procedimentos administrativos.

O CPA inaugurava e começava assim a concretizar, um conjunto de opções normativas que há muito foram pensadas entre os Estados-Membros da União Europeia no sentido de reestruturar e combater o fardo administrativo que durante décadas caracterizou os serviços do sector da Administração Pública de muitos países¹²⁹. Infelizmente, o excesso de procedimentos desfasados¹³⁰ da realidade social foi sempre uma das razões que mais obstava à concretização de uma Administração Pública, ainda que não fosse eletrónica, fosse conhecida pela sua eficiência, simplicidade e proximidade juntos aos cidadãos.

¹²⁸ MIGUEL PRATA ROQUE, O Procedimento Administrativo Eletrónico, In Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo, Op. cit., pág. 499.

¹²⁹ Ibidem

¹³⁰ A título de exemplo, são as crónicas situações em que o particular em situação de desemprego, ser obrigado a deslocar-se presencialmente a dois organismos públicos, no sentido iniciar “dois” “procedimentos distintos” - um na Segurança Social e outro no Instituto de Emprego e Formação Profissional - com vista à obtenção do subsídio de desemprego, tudo em papel, e ainda sendo obrigado a ter de ir entregar pessoalmente as comunicações/cartas que recebeu dessas mesmos organismos públicos; o particular de ter pedir o registo criminal para entregar junto a serviços integrados na Administração Pública, etc.),

Antes mesmo do novo marco regulatório quanto ao modo como a Administração Pública deve prestar os serviços aos cidadãos no espaço europeu, a U.E já vinha se debruçando sobre as dificuldades que de padecia as administrações públicas no espaço europeu, mostrando especial preocupação para com a relutância de alguns Estados-membros na adoção de estratégias e políticas reformistas necessárias à introdução dos meios eletrónicos como forma de dinamizar e tornar mais simples a atividade administrativa.

Com efeito, com a emissão da Diretiva 2006/123/CE¹³¹, do Parlamento e do Conselho, de 12 de Dezembro, cujo objetivo visava essencialmente criar um conjunto de estratégias destinadas a criação de um mercado de serviços competitivo no espaço europeu, através da criação e do incentivo a uma cultura de partilha e utilização de serviços e informações pelos “meios eletrónicos” no espaço europeu, representou um importante passo rumo à construção de uma administração pública mais moderna.

Até a data, devido a conjunto de entraves e opções políticas de cada governo dos Estados-membros, sem esquecer a enorme dificuldade existente à época no que concerne ao acesso à informação pelos prestadores de serviços europeus, muito particularmente a respeito de informações (hábitos alimentares, crescimento demográficos, consumos diversos, etc.) relevante de interesse público que pudessem ajudar na a planificação dos fornecedores se serviços, era muito difícil a expansão de pequenas e médias empresas europeias para além das suas fronteiras¹³², muito devido à a constatação da extrema complexidade, morosidade e incerteza nos procedimentos administrativos extremamente burocráticos nos Estados-Membros¹³³.

Neste âmbito, no quadro de assunção de normas com vista ao impulsionar do processo de modernização administrativa que, ao nível interno, fora despoletado pelo já citado Decreto-Lei 135/99, de 22 de Abril, importa anotar que hoje, em Portugal, muitas das medidas que têm vindo a ser adotadas para melhorar a atividade

¹³¹ Diretiva disponível para consulta em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0123&from=PL> (consultado em 02-04-2022)

¹³² Cfr. Art.º 1º, n.º da Diretiva 2006/123/CE, relativas a prestação de serviços no mercado interno, previa que fossem criadas condições que facilitassem o exercício da liberdade de estabelecimento dos prestadores de serviços e da livre circulação dos serviços

¹³³ Cfr. Ver considerando nº 43 da Diretiva 2006/123/CE, do Parlamento e do Conselho, de 12 de Dezembro.

administrativa através das TIC, são, essencialmente, medidas que também vão de encontro aos objetivos e políticas Europeias da tão Transformação Digital da economia europeia, ancorada nas metas traçadas pela Comissão Europeia para uma Europa mais proficiente no domínio Digital¹³⁴.

Por outro lado, em termos regulatórios, o Decreto-Lei 74/2014¹³⁵, de 13 de maio tem um papel determinante no reforço das estruturas públicas da Administração, a fim de estarem melhores equipadas para responder com mais eficácia e eficiência o crescente número de interação entre a Administração e os cidadãos através dos canais e ou plataformas, eletrónicos¹³⁶ e automatizados¹³⁷, criados para uma utilização mais eficiente de vários serviços, quer seja presencialmente ou através de ferramentas que possibilitam o acesso remoto a serviços (ex.: serviços finanças, portal da justiça e, muito particularmente, serviços de registos e notariado, etc.).

Por isso, mais do que reforçar as estruturas administrativas, o Decreto-Lei 74/2014, de 13 de maio, no seu art.º 2, n.º 1 e, a par do também estabelecido no CPA, no seu art.º 61, n.º 1, consagrou a utilização “preferencial” dos meios eletrónicos e/ou digitais como “regra” na prestação de serviços aos particulares¹³⁸, instituindo, ao

¹³⁴ Cfr. Estratégia para uma Europa mais proficiente no domínio digital até 2030, disponível https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_21_983 (consultado em 28-04-2022)

¹³⁵ Decreto-Lei 74/2014, de 13 de maio, disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/74-2014-25343692> (consultado em 02-04-2022)

¹³⁶ Importa aqui dar nota de que, o processo de modernização administrativa com vista à implantação de uma cultura de simplificação, transparência, celeridade e redução da burocracia no seio da Administração Pública, não se limita apenas a assunção apenas e só dos meios eletrónicos, em especial, dos sistemas informáticos. Neste sentido, acompanhado a posição de MIGUEL PRATA ROQUE, cremos, e também defendemos, que a Administração Pública Eletrónica não compreende apenas a substituição dos procedimentos humanos por comportamentos automatizados, ou procedimentos digitalizados. Ela compreenderá também soluções técnicas, inovadoras e promotoras de mais eficácia e eficiência para prestação da atividade administrativa, sem, no entanto, o seu funcionamento depender do emprego de um sistema informático que tenha de estar permanentemente conectado a uma rede de Internet. Para um melhor e mais amplo desenvolvimento, ver MIGUEL PRATA ROQUE, Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo, *Op. cit.*, pág.500-503.

¹³⁷ MIGUEL PRATA ROQUE, *Mais um passo a caminho de uma administração globalizada e tecnológica?* *Cit.*, pág. 169, Cfr. MIGUEL PRATA ROQUE, in Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo, *Op. cit.*, 502.

¹³⁸ A questão tem suscitado algumas controversas sobre de efetivamente existirá ou não um dever legal de utilização de meios eletrónicos na instrução de procedimentos administrativos. Cfr. MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, os princípios no novo CCPA e o princípio da boa administração, em particular*, In Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo, *Op. Cit.*, pág. 178-179. Entende alguma doutrina que fora criada uma habilitação normativa genérica para a utilização de meios eletrónicos pela Administração, pois nada nos nada resulta que, sendo possível utilizar os balcões eletrónicos, a mesma seja obrigatória por lei. Com a devida vénia, pela nossa parte, acompanhamos a posição divergente, posição essa apresentada e amplamente defendida por MIGUEL PRATA ROQUE, na qual o autor defende que no regime atual estabelecido pelo CPA, o legislador não deixa qualquer dúvida sobre o

mesmo tempo, mecanismos de incentivo e de apoio na assistência digital na formação dos cidadãos para a utilização dos serviços digitais disponibilizados pela Administração Pública, tendo sido ainda criado um centro de apoio único - Rede de Espaços do Cidadão - como forma de concentrar em um só espaço, um leque de serviços e pessoal ao serviço da administração dispostos a prestar toda ajuda e orientações aos cidadãos que por alguma razão não utilizassem, não soubessem ou desconhecêssem a existência dos serviços por via digital.

É certo que o surgimento do Administração Pública” teve (e tem) como apanágio prosseguir o interesse público para satisfazer um conjunto de necessidades coletivas dos cidadãos, a buscando, para esse efeito, uma atuação fundada em critérios de eficiência, transparência, celeridade e simplificação da atividade administrativa. Por isso mesmo, no plano fático, no que concerne ao enquadramento normativo do processo de surgimento e implementação da “administração eletrónica”, é de se destacar ainda algumas críticas¹³⁹ (legítimas ao novo ver) a respeito do modo como se deu a sua construção normativa que passou a regular o uso de ferramentas tecnológicas por parte da Administração Pública.

Fruto da própria vagueza de conceitos à volta da definição da “administração pública eletrónica”, houve, segundo MIGUEL PRATA ROQUE¹⁴⁰, *uma “regulamentação da administração eletrónica” assentes mais no facto daquela corporizar uma manifestação de progresso tecnológico e menos nas especificidades*

“dever” de a Administração Pública utilizar como regra os meios “eletrónicos” no desempenho das suas atividades, porém, com a crítica de ser um mero instrumento de suporte e apoio ao agir administrativo. Cfr. MIGUEL PRATA ROQUE, O procedimento Administrativo Eletrónico*, In Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo, Op., cit., pág. 488.

¹³⁹ Levanta-se a questão de saber se o surgimento da “Administração Pública Eletrónica” reside, (conforme já anteriormente analisado no início do nosso trabalho) apenas na automatização administrativa, pois que segundo alguma doutrina, onde se inclui MIGUEL PRATA ROQUE, o NCPA aparenta ter omitido qualquer regulação da automatização resultante de processos mecânicos, não contendo, segundo nossa interpretação crítica feita, normas claras a respeito da automatização resultantes de automatização mecanizada que também resultam do desenvolvimento tecnológicos dos últimos e que têm sido introduzidos nas estruturas nos serviços públicos para ajudar a diminuir as mais variadas carência e deficiência no funcionamento dos serviços. Mais desenvolvimento em MIGUEL PRATA ROQUE, O procedimento Administrativo Eletrónico*, In Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo, Op., cit, pág. 502-503.

Quanto a nós, salvo melhor opinião, consideramos que a Administração Pública Eletrónica deve concentrar em si o resultado de todos os avanços tecnológicos registado nos últimos anos, sejam eles mecanizados, eletrónicos ou se situem no plano do mundo puramente virtual ou digital. Pois consideramos que o determinante será sempre o objetivo que o emprego desses meios visa conferir à Administração Pública: eficiência, transparência, celeridade segurança e proximidade.

¹⁴⁰ Ibidem

desses mecanismos, e por esse motivo, poderá, em certa medida, haver a necessidade de se proceder a uma aplicação extensiva das normas procedimentais que visam regular as demais formas de automatismos haja vista não haver uma relação direta entre os mesmos no plano fático de utilização de ferramentas automatizadas totalmente eletrônicas ou parcialmente eletrônicas de natureza mecânica¹⁴¹, carecendo, por isso, de normativos próprios que acautelem e preservem a legalidade, os direitos e interesses dos particulares, ainda que a sua utilização vise incrementar melhorias ou auxiliar a máquina administrativa: pensemos por exemplo no sistema de funcionamento de máquinas dispensadoras de senhas de atendimento muito presentes em vários serviços públicos, ou, por outro lado, no sistema de comunicação por serviços SMS utilizado por algumas entidades públicas chamando ou alertando o particular para cumprimento de obrigações algumas obrigações, que podem suscitar questões quanto à obrigatoriedade ou não de se reconhecer relevância do ponto de vista jurídico desses serviços executado eletronicamente, particularmente nos casos em que não haja regulamentação normativa.

Por isso, também somos em crer que, a configuração técnica do processo de modernização administrativa, com foco na utilização de mecanismos tecnológicos (mecânico ou eletrônico) terá que forçosamente contemplar o amplo possível os outros meios e/ou ferramentas automatizadas que prosseguem o mesmo objetivo final: o incrementar mais eficácia, eficiência e simplificação na atividade administrativa, e nela também cabe os meios automatizados mecânicos.

Ainda no enquadramento normativo da Administração Pública eletrônica (movidada pelas TIC, conforme o tema do nosso trabalho), a relação entre a modernização administrativa (em curso) e a tecnologia torna-se quase umbilical, haja vista, no âmbito das alterações bastante inovadoras trazidas pelo CPA, o legislador ter optado, com cautela¹⁴², (art.º 61, n.º 1 e 63.º, N.º 1 do NCPA) pelos “meios

¹⁴¹ No mesmo sentido, mais desenvolvimento em JAVIER GUILLÉN CARAMÉS, *La Administración Electrónica, Mito o Realidad para Los Ciudadanos del Siglo XXI?*, disponível em: <https://www.pwc.es/es/crecimiento-inteligente/assets/administracion-electronica.pdf> (consultado em 02-04-2022)

¹⁴² Cfr. MIGUEL PRATA ROQUE, O Nascimento da Administração Pública Eletrônica num Espaço Transnacional, Op. cit., pág. 304. Levanta-se ainda a questão de saber, com bem anota e problematiza MIGUEL PRATA ROQUE, o aferir das garantias de que efetivamente o Estado, a estimular a utilização de meios eletrônicos no âmbito

eletrônicos” como os preferenciais na instrução e no desenrolar do procedimento administrativo. Destaca-se ainda o dever de a própria Administração (conforme art.º 82.º, nº 4 do CPA) ter o dever de disponibilizar aos interessados, um sítio na *Internet* onde, através de códigos de acesso previamente facultado pela Administração, é possível obter informações sobre estado da tramitação de um determinado procedimento, sendo importante ainda destacar o facto de poder, nessa mesma consulta, o interessado ter a oportunidade (n.º2 do art.º 82.º do CPA) de verificar a existência de alguma deficiência que deva ser suprida ou, por ventura, ter de apresentar alguma documentação exigida pela Administração no âmbito do procedimento.

Destaca-se ainda (em linha com as estratégias do Decreto-Lei 74/2014, de 13 de maio) o dever¹⁴³ de a própria Administração, através dos seus serviços administrativos, ter de disponibilizar os meios eletrónicos que permitam aos particulares se dirigirem à Administração, formular pretensões¹⁴⁴ e reivindicar direitos que a lei lhe assegura, criando dessa forma um verdadeiro dever/princípio de acessibilidade às informações e aos serviços administrativos por via eletrónica¹⁴⁵.

3.4. Observância e exigência de um quadro normativo uniformizado

da relação jurídico-administrativo entre a Administração e os particulares, garante, ao mesmo tempo, que estão criadas as condições de e garantias do suporte do custos associados de autenticação de assinaturas digitais e de manutenção das chaves públicas e privadas - imprescindíveis para acesso e consulta dos procedimentos administrativos eletrónicos - sem esquecer a necessária garantia de que há efetivamente o “consentimento” por parte dos particulares para que a Administração, nas comunicações com os interessados, dê preferência aos meios eletrónicos. Aqui reside alguma preocupação para a necessidade de Administração acautelar situações que o interessado possa não ter o melhor nível de “literacia digital” e, por isso, ser prejudicado caso não haja sido dado um rigoroso consentimento sobre se tem acesso e se domina a utilização dos meios eletrónicos e/ou digitais a serem utilizados pela administração no âmbito do procedimento de que o particular é interessado.

¹⁴³ Um de dever que responde à uma garantia que vincula a Administração ao ponto de, em casos previstos por lei, o próprio particular recorra aos Tribunais (art.º 66.º e seg. CPTA) no sentido de demandar e obrigar a Administração a ter de prestar os meios eletrónicos a que está vinculado por lei. Mais desenvolvimento em MIGUEL PRATA ROQUE, *Mais um passo a caminho de uma administração pública globalizada e tecnológica?* Op. cit., 168.

¹⁴⁴ Cfr. Art.º 14.º, n.º 4 do NCPA

¹⁴⁵ Um de dever que responde à uma garantia que vincula a Administração ao ponto de, em casos previstos por lei, o próprio particular recorra aos Tribunais (art.º 66.º e seg. CPTA) no sentido de demandar e obrigar a Administração a ter de prestar os meios eletrónicos a que está vinculado por lei. Mais desenvolvimento em MIGUEL PRATA ROQUE, *Mais um passo a caminho de uma administração pública globalizada e tecnológica?* Op. cit., 168.

No âmbito do processo de modernização das estruturas administrativas em curso, definidas pela própria estratégia da União Europeia com vista à evitar a eliminar barreiras (eletrónicas) fronteiriças¹⁴⁶, permitindo e facilitando a prestação e acesso aos serviços públicos comuns entre os Estados-Membros, através do cada mais significativo aumento de utilização de “meio eletrónicos”, resultantes dos avanços tecnológicos das TIC, impõe-se uma maior abrangência na utilização dos recursos eletrónicos e o conseqüentemente ao aumento de eficácia e eficiência na cadeia de prestação de serviços públicos. Contudo, acreditamos que sucesso dessa estratégia em muito dependerá, consideravelmente, que todas as normas e procedimentos que têm vindo a ser produzidos pelo ordenamento jurídico português, alinhado com os do quadro europeu, onde se destaca o Regulamento (EU) 2018/1724 do Parlamento Europeu e do Conselho¹⁴⁷, de 2 de outubro, seja cimentado por um progressivo e contínuo processo de universalização do acesso e utilização da informação¹⁴⁸, que, por sua vez, demandará que todo a cadeia funcione através de um verdadeiro manto de “Interoperabilidade”¹⁴⁹ entre todos os atores¹⁵⁰ envolvidos no processo de “Transformação Digital” (inevitável da Administração Pública).

¹⁴⁶ Cfr. Regulamento (UE) 2021/694 do Parlamento Europeu e do Conselho de 29 de abril de 2021 que cria o Programa Europa Digital e revoga a Decisão (UE) 2015/2240, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0694> (consultado em 03-11-2022)

¹⁴⁷ É partir do Regulamento (UE) 2018/1724 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 2 de outubro que se deu os primeiros passos com vista à criação de uma Plataforma Digital Única para prestação de acessos e informações a procedimentos e a serviços de assistência e de resolução de problemas, e que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012. Diploma disponível <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1724&from=EM> (consultado em 10-11-2022)

¹⁴⁸ Seguindo assim Resolução do Conselho de Ministros n.º 2/2018, publicada em Diário da República n.º 4/2018, que procede à revisão do Regulamento Nacional de Interoperabilidade Digital.

¹⁴⁹ O mecanismo interoperabilidade possibilita a interconexão dos vários sistemas informatizados de dados e informações diversas num canal único permanentemente em funcionamento. Um conceito ou mecanismo central que permite aos cidadãos deixarem de cumprir exigências ou formalidades redundantes de entrega de documentações ou informações que já se encontram na posse da Administração Pública. A respeito do tema, ver mais em ANA FRANÇA JARDIM e MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, Balcão único electrónico, in Comentários Ao Novo Código do Procedimento Administrativo, Op. cit. Pág. 542-543

¹⁵⁰ Destaca-se algumas críticas e preocupações (legítimas) de alguma doutrina para com possíveis problemas de “compatibilidade ou interoperabilidade de equipamentos e de programas computadorizadas entre as várias Administrações Públicas de âmbito nacional (e do âmbito União Europeia), designadamente na ocorrência de eventuais imposições unilateral de modelos de compatibilidade dos equipamentos informáticos, diminuindo ou beliscando garantias constitucionais de segurança, autonomia e opções de definição de algumas políticas estratégicas, sem esquecer, naturalmente, a muito deliciada e rigorosa política de recolha e tratamento de dados pessoais a que todo o bloco comunitário está sujeito. Ver amplo desenvolvimento em PAULO OTERO, Manual de Direito Administrativo, Op. cit., 490-491.

Assim, o processo de modernização e simplificação¹⁵¹ da Administração Pública, através da incorporação e massificação da utilização dos “meios eletrônicos ou, quisermos, através das TIC¹⁵², está também umbilicalmente dependente do funcionamento, com sucesso, em rede dos sistemas e dos serviços que a Administração se predispõe a prestar aos particulares. Um sistema que permita efetivamente a existência de um diálogo permanente¹⁵³, primeiro, entre as estruturas orgânicas da Administração e, num segundo momento, com os administrados, justamente para permitir a máxima eficiência do tratamento de informações e dados existentes na posse dos serviços, mas, ao mesmo tempo, a possibilidade que haja uma espécie de cooperação da Administração com outras administrações públicas (no caso europeias) visando que se estabeleça um real e efetivo quadro de uniformização de acesso e prestação de serviços dentro da união europeia.

Nesse contexto, acreditamos que a construção e pleno estabelecimento¹⁵⁴ de plataformas de interoperabilidade seja crucial para a consolidação do estabelecimento do Mercado Único Digital europeu, pois que ficou bastante patente que com a eliminação dos obstáculos que impediam o alargamento e o acesso aos mercados europeus, todos os estados-membros passam a ganhar vantagens nas mais variadas áreas do setor da economia, tudo graças a prestação de serviços digitais entre Administrações Públicas dos Estados-Membros, que, compactuadas, representavam um quarto do emprego global, contribuindo para aproximadamente um quinto do PIB¹⁵⁵ da União Europeia.

¹⁵¹ Nunca é demais ressaltar que, a nível Europeu, a necessidade de proceder a uma real e efetiva modernização e simplificação foi sendo construída e apresentada durante longos anos, e destacam-se sobretudo as seguintes razões: (i) burocracias que obstavam à criação de um mercado único europeu; (ii) livre estabelecimento de empresas e suas atividades fora do seu território; (iii) falta de acesso e partilha de dados e informações pelos órgãos e entidades públicas dos Estados-Membros da União Europeia. Assim, nunca é demais reclamar a importância de, por exemplo, o Livro Branco da Comissão Europeia sobre a simplificação administrativa, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/white-paper-on-governance.html> (consultado em 05-04-2022).

¹⁵² Cfr. ANA FRANÇA JARDIN e MIGUEL ASSINS RAIMUNDO, Balcão único electrónico, In Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo, Op. cit., pág. 533.

¹⁵³ Cfr. ANA FRANÇA JARDIN e MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, Balcão único electrónico, In Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo, Op. cit., pág. 537.

¹⁵⁴ Cfr. Quadro Europeu de Interoperabilidade - Estratégia de Execução, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0134&from=ES> (consultado em 05-04-2022)

¹⁵⁵ *Ibidem*

Razões mais do que suficientes, acreditamos nós, para que todas as Administrações Públicas europeias se vejam obrigadas a continuar a implementar um desafiador e complexo calendário de Transformação Digital das suas estruturas administrativas, com vista a perimir que, por um lado, haja o aproveitamento das TIC como ferramentas que permitam a simplificação na realização da atividade administrativa, reduzindo custos, flexibilizando e tornando mais céleres os procedimentos administrativos através dos canais eletrónicos e/ou digitais. Por outro lado, impulsionando o surgimento e integração, ainda que não oficial (para já), de uma nova estrutura “*Administrativa eletrónica supranacional*”, levando a que, por força das exigências e cumprimento das regras europeias, designadamente as que exigem a cooperação entre as administrações nacionais de cada Estado-Membro¹⁵⁶, um determinado órgão ou serviço esteja obrigado a não observar as regras normativas internas do seu Estado ou governo¹⁵⁷, mas a ter de observar e satisfazer as regras de tratamento de informações e dados que resultam da cooperação em sentido horizontal, provenientes de outras administrações no espaço europeu, o que, conseqüentemente, levará que haja um paulatino mas muito abrangente processo de uniformização das regras e normas regulatórias que servem de guia à utilização dos serviços disponibilizados pelas Administrações Públicas no espaço europeu através das TIC¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Cfr. ANA FRANÇA JARDIN e MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo*, Op. cit., pág. 546.

¹⁵⁷ *Ibidem*

¹⁵⁸ Tomemos como exemplo surgimento do “Balcão Único” eletrónico. Um mecanismo de simplificação administrativa, que unifica os procedimentos administrativos, concentrados, num só espaço físico e virtual, diversos serviços específicos de determinada entidade administrativa. Ver, por exemplo, o balcão para consulta e submissão de dados relativos a operação de gestão de resíduos, aterros, sanitários, denúncias, assessoria jurídica e financeira à autarquias locais, entre outros. Disponível em: <https://e-balcao.ccdr-n.pt/> (consultado em 05-04-2022).

Por isso, a criação de uma plataforma de interoperabilidade¹⁵⁹¹⁶⁰, no contexto da simplificação administrativa com recurso às TIC é, na nossa opinião¹⁶¹, central para tornar efetivamente a Administração Pública mais simplificada, desburocratizada e próxima dos cidadãos particulares. Pois só será através da interoperabilidade - entendido como um verdadeiro centro de cooperação e diálogo eletrónico entre os sistemas informáticos da Administração Pública Nacional e da UE¹⁶², permitindo a troca e partilha permanente informações - que se promoverá um funcionamento dos serviços, cruzamento de dados, troca de informações, observância das regras de transparência, segurança e proteção de dados pessoais ser possível o concretizar a máxima de que os particulares ao se dirigirem à Administração para formular pedidos, reclamar direitos ou cumprir determinadas obrigações, não tenham de ser obrigados a cumprir exigências redundantes e, não raras vezes, dispendiosas de informações e documentos que já estão, por natureza, no poder do Estado/Administração.

Em suma, a introdução e utilização de ferramentas eletrónicas e digitais – TIC – pela Administração Pública levará que os serviços disponibilizados sejam mais simplificados¹⁶³ e próximos dos cidadãos, bastando apenas que os mesmos funcionem em rede – via *Internet*, num novo conceito de Administração Pública: uma “administração Pública *online*, cujo funcionamento pressupõe que todos os órgãos e as entidades públicas (e privadas) se comunicam entre si, cruzando informações, dados documentais dos cidadãos que, depois de serem devidamente processadas,

¹⁵⁹ Determinada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2015, (Diário da República n.º 118/2015, Série I de 2015-06-19, pág. 4143 - 4146)), disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/42-2015-67540636> (consultado em 05-04-2022). Em linha, aliás, com o já citado Decreto-Lei 135/99, de 22 de abril, no seu art.º 22, n.º 6.

¹⁶⁰ Em Portugal, a plataforma de Interoperabilidade na Administração Pública, cujo objetivo visa permitir uma maior interação, integração e agregação num único centro, vários sistemas e ferramentas de prestação de serviços eletrónicos aos cidadãos, está em plena atividade, contando com um leque variado e concentrado de funcionalidades que garantem soluções de prestação e acesso a serviços 100% digitais. Pode ser consultada em: <https://www.iap.gov.pt/web/iap/plataforma-de-integracao> (consultado em 05-04-2022).

¹⁶¹ No mesmo sentido, ANA FRANÇA JARDIN e MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, Balcão único electrónico, In Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo, Op. cit., pág. 542.

¹⁶² Elencando vantagens e, ao mesmo tempo, identificando algumas vulnerabilidades da inevitável criação de uma rede comum de diálogo eletrónico, destaca-se a abordagem crítica feita por PAULO OTERO sobre os riscos e os perigos que o armazenamento e tratamento de dados pessoais podem encontrar no processo de partilha de informações no quadro da UE. Ver amplo desenvolvimento em PAULO OTERO, Manual de Direito Administrativo, Op. cit., 490.

autenticadas e certificadas, permitam a oferta de serviços públicos de forma simples, próximos e céleres.

Um processo que inevitavelmente deverá ter como suporte de acesso, as plataformas digitais que estarão ao alcance de qualquer cidadão que esteja na posse de um dispositivo eletrónico conectado à *Internet*, possibilitando, por sua vez, que se prestem serviços públicos em linha e se evite despesas com papel e outros materiais pouco sustentáveis e amigos do ambiente, sem esquecer a contenção de custos com materiais e recursos humanos, etc.

Todavia, o processo de uniformização, tanto do quadro normativo, como do próprio corpo material e técnico das ferramentas que servirá de base ao funcionamento de uma “Administração Pública Eletrónica” em rede, tendencialmente 100% digital, levanta algumas contradições no plano da repartição de competências que, conforme trataremos em maior profundidade ao longo do presente trabalho, está muito interligado com outros princípios conformadores típicos da Administração Pública que se deseja sem burocracias, quando confrontada com os princípios da descentralização e da subsidiariedade, na medida em que não raras as vezes, já se começa a colocar a questão de saber até onde poderá ir o dever a sujeição¹⁶⁴, ou, ou em último caso, de colaboração dos órgãos nacionais às regras emanadas pelas entidades europeias no quadro de regulamentação para prestação de serviços digitais¹⁶⁵, ou, noutra perspetiva, colocar-se a questão de se determinar quais as

¹⁶⁴ Uma preocupação já presente no considerando n.ºs 2 e 86, da Diretiva (U.E) 2019/770 do Parlamento e do Conselho, de 20 de maio de 2019, sobre certos aspetos relativos aos contratos de fornecimento de conteúdos e serviços digitais. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0770&from=en> (consultado em 05-04-2022)

¹⁶⁵ Veja-se, por exemplo, as implicações que poderão se colocar no que toca à prestação de serviço de alojamento virtual, previsto nos termos do art.º 6.º, do Regulamento (UE) 2022/2065 do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de outubro de 2022, relativo ao mercado único para os serviços digitais e que altera a Diretiva 2000/31/CE, no qual não totalmente crível, do nosso ponto de vista, a aferição de eventuais responsabilidades nas situações em que no âmbito da prestação de serviço de alojamento virtual (art.º 6.º), se possa descartar a responsabilidade do prestador de serviços no dever de aferição, checagem e de certificação (entendemos nós, que deveria haver) sobre o tipo de informações estão lhe a ser confiadas para guardar na estrutura virtual de um determinado Estado-membro, que, muitas vezes, face às atuais ameaças que registam no domínio do cibercrime, poderiam representar perigos enormes para a também estrutura virtual críticas do próprio Estado, pois não é possível saber de antemão que tipo de informações, dados e/ou programas está-se a alojar. Portanto, temos aqui, acreditamos, uma linha bastante tênue quando à adoção de políticas que de facto possam alavancar o mercado único digital europeu e, ao mesmo tempo, garantir os níveis de segurança e fiabilidade de todo o circuito desse mesmo mercado único digital. Regulamento disponível para consulta em <https://eur-lex.europa.eu/legal->

entidades administrativas devem ter o poder de acreditar e gerir as estruturas tecnológicas de gestão e tratamento de informações e dados destinados à alimentar as plataformas de interoperabilidade¹⁶⁶.

4. IMPACTO ORGANIZATIVO DA UTILIZAÇÃO DAS TIC NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

4.1. A (re)configuração das estruturas organizativas

Creemos, antes mais, ser importante enfatizar que qualquer conclusão que retire hoje, na 3ª década do sec. XXI, a respeito da utilização das TIC tenderá ser manifestamente ingrata e imprecisa, na medida em que os usos das TIC estão em permanente mutação, em resultado dos avanços que regista no domínio da informática e, em particular, da inteligência artificial (IA)¹⁶⁷. Contudo, é possível, face ao tipo de necessidades coletivas a que o Estado se encontra obrigado a suprir

[content/PT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.277.01.0001.01.POR&toc=OJ%3AL%3A2022%3A277%3ATOC](https://www.dre.pt/pt/PT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.277.01.0001.01.POR&toc=OJ%3AL%3A2022%3A277%3ATOC) (consultado em 03-11-2022)

¹⁶⁶ Veja, com mais detalhe, o processo à volta do surgimento e implementação dos balcões eletrónicos, cujo gestão e monitoramento levanta algumas questões pertinentes quanto à autonomia que cada ator do organigrama do processo de modernização administrativa deve observar, ainda que na base da utilização das TIC pelos serviços da Administração Pública, esteja unicamente voltada para a necessidade de prosseguir o interesse público. Cfr. ANA FRANÇA JARDIN e MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, Balcão único electrónico, In Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo, Op. cit., pág.545 - 547.

¹⁶⁷ A inteligência artificial já constitui, no quadro da estratégia europeia, um importante recurso tecnológico a ter em conta no quadro do processo de transformação digital da união, haja vista a IA representar um nível bastante avançado em termos de tecnologias de programação computacional, na qual é possível os dispositivos e/ou plataformas tecnológicas poderem simular, tomar, reproduzir ações, competências e tomar decisões de forma autónomas semelhantes às humanas. No fundo, hoje, a IA já demonstrou ser quase imprescindível ao processo de transformação digital das nossas sociedades, já que através de processamento em larga escala e forma ultrarrápida de dados, esta será capaz de executar de forma técnica e virtual, e com menor margem de erros, um conjunto de ações e tarefas que antes estavam confiadas a decisões e ações puramente humanas. Contudo, o emprego da IA nos mais variados domínios da vida social implica o acautelamento de alguns interesses humanos e, especialmente, cuidados redobrados em termos de mecanismos de segurança que garanta a transparência e o respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos, sempre que estes utilizem meios tecnológicos que portem a IA. A respeito da importância da IA no quadro da transformação digital da união europeia, e bem assim sobre as cautelas a ter em consideração sobre a interação dos cidadãos com os algoritmos e sistemas de IA, ver amplo desenvolvimento das abordagens feitas pelo Parlamento Europeu sobre esta matéria em <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/priorities/inteligencia-artificial-na-ue/20200827STO85804/o-que-e-a-inteligencia-artificial-e-como-funciona> (consultado em 04-11-2022)

atualmente, traçar alguns cenários quanto às possíveis alterações a serem impostas as estruturas organizativas que integram a Administração Pública.

Assim, fruto do imperativo constitucional que determina a prossecução do interesse público pela Administração Pública¹⁶⁸, e, ao mesmo tempo, prevê uma forma de estruturação¹⁶⁹ da Administração que procure evitar a burocratização¹⁷⁰, buscando¹⁷¹, ainda, aproximar os serviços das populações e assim permitir uma maior participação dos mesmos na gestão¹⁷² efetiva da Administração Pública, elegendo e tendo apenas o interesse público como finalidade e razão de ser da Administração Pública, conforme estatuído no art.º 266.º, n.º 1 e art.º 269.º, 2 da CRP, cremos que as TIC representam, caso também se tenha em conta a necessidade de racionalização, otimização e melhoria contínua da atuação da administração, um marco de viragem positiva com ganhos económicos e sociais tanto como os particulares como para o próprio Estado¹⁷³, na medida em que a simplificação do agir através das TIC representará um ganho na qualidade de serviços públicos e, ao mesmo tempo, na preservação de recursos de recursos públicos a serem canalizados para outros sectores a que Estado está obrigado a acudir no âmbito do cumprimento das suas tarefas, buscando assim estar alinhado com os ditames relativos à boa governação¹⁷⁴.

¹⁶⁸ Cfr. Art.º 266.º, n.º 1 da CRP.

¹⁶⁹ Cfr. Art.º 267.º, n.º 1 da CRP.

¹⁷⁰ No sentido de que o interesse público constitui, mais do que a finalidade, a razão de ser da Administração Pública, devendo por isso haver uma vinculação necessária da administração ao interesse público, PEDRO COSTA GONÇALVES, Manual de Direito Administrativo, Volume I, Almedina, 2020, pág.350.

¹⁷¹ No sentido de que o interesse público constitui, mais do que a finalidade, a razão de ser da Administração Pública, devendo por isso haver uma vinculação necessária da administração ao interesse público, PEDRO COSTA GONÇALVES, Manual de Direito Administrativo, Volume I, Almedina, 2020, pág.350.

¹⁷² Dentre as várias formas de participação dos interessados na gestão efetiva da Administração, destaca-se, por exemplo, a real possibilidade de os cidadãos/particulares poderem ter uma intervenção direta e decisória ou meramente opinativa no âmbito das ações das denominadas autoadministração de base territorial (v.g comissões de moradores, associações de municípios ou de freguesias). Ver mais desenvolvimento em PAULO OTERO, Manual de Direito Administrativo, Op. cit., págs. 364-365.

¹⁷³ Cfr. LUÍS VIDIGAL, A Face Oculta da Administração da Administração Pública Eletrónica - Uma abordagem sócio-técnica, págs. 1-5. Texto disponível para consulta em <https://luisvidigal.pt/textos/> (consultado em 29-11-2022)

¹⁷⁴ Uma governação na qual a gestão de recursos públicos se faz através de um permanente processo de tomada de decisões fundados em critérios de custos e benefícios, a afetação de determinados recursos para a satisfação de necessidades coletivas, que, por isso mesmo, a colaboração entre a administração, através das TIC, mostra-se fundamental para que, no final do dia, a Administração só gaste aquilo que efetivamente precisa para a realização de um fim específico.

Aqui chegados, dúvidas parecem já não subsistir de que a introdução das TIC no seio da Administração Pública veio instituir novas estruturas administrativas de decisões em vários níveis de colaboração (nacional e supranacional) – como, por exemplo, no âmbito de um procedimento administrativo movido por uma pretensão do particular dirigido à Administração, a possibilidade de uma entidade administrativa solicitar auxílio¹⁷⁵ administrativo a uma outra entidade ou órgão pertencente a estrutura orgânica da Administração, para que lhe sejam fornecidos¹⁷⁶ dados, informações e indicações respeitantes a um determinado assunto ou procedimento em que o particular é parte interessada, devendo a entidade auxiliar, com recurso às TIC, responder de forma mais célere e eficiente aos pedidos de informações de entidades solicitantes, em consonância com o disposto no atual regime previsto no art.º 66, n.º 1 do CPA, no que se prevê justamente a possibilidade de um (...) “*um órgão competente para a decisão final deve, por iniciativa própria, por proposta do responsável pela direção do procedimento ou a requerimento de um sujeito privado da relação jurídica procedimental*¹⁷⁷, *solicitar o auxílio de quaisquer outros órgãos da Administração Pública (..)*”.

No que concerne a níveis de colaboração e cooperação que ultrapassam as fronteiras administrativas nacionais¹⁷⁸, regista-se, por exemplo, crescentes mecanismos de

¹⁷⁵ A par das eventuais críticas ou problematizações que podem ser levantadas com a figura do “auxílio administrativo”, particularmente quando confrontada com situações em que podem (alegadamente) ocorrer usurpação ou violações de regras de atribuição e exercício de competências de cada órgão administrativo, acreditamos que que a figura do auxílio administrativo, alicerçado ao uso responsável das TIC representam um importante meio de concretização do princípio de cooperação entre as entidades administrativas, promovendo dessa forma uma melhor administração do agir administrativo já que essa assistência reduz a possibilidade de duplicação de procedimentos por norma registado nos procedimentos administrativos, que em muito prejudicam o exercício eficiente da administrativa e os direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares. Sobre a figura do auxílio administrativo, ver amplo, consolidado e bastante sustentado estudo de RUI TAVARES LANCEIRO, O auxílio administrativo, In Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo, Op. cit., 551-562.

¹⁷⁶ Uma manifestação clara de que, também dentro da própria orgânica da Administração Pública é necessário que também se efetive mais simplificação, nas relações entre os diversos órgãos e serviços, para que de forma sincronizada, todos os órgãos e serviços da Administração possam contribuir um efetivo simplificar dos procedimentos administrativos, através do recurso às TIC, racionalizando, dessa forma, mais e melhor os recursos humanos, técnicos e financeiros disponibilizados pelo Estado. Assim, ver ainda MIGUEL PRATA ROQUE, Tratado de Governação Pública, Op. cit., pág. 84-85.

¹⁷⁷ Um exemplo (e instrumento) inovador, entretanto, trazido aquando da reforma da lei procedimental administrativo, reporta-se no dever que envio de oficioso de requerimentos que tenham sido dirigidos a um órgão administrativo incompetente para decidir sobre aquela pretensão do particular (conforme art.º 41.º do CPA), cabendo ao mesmo órgão fazer o reenvio oficioso desse mesmo requerimento ao órgão competente, numa clara e evidente manifestação e promoção do princípio de promoção de boa administração.

¹⁷⁸ A respeito da colaboração entre serviços integrados e sujeitos à direção do órgão/pessoa coletiva e, em particular entre pessoas coletivas públicas sedeadas fora do território nacional, ver também amplo desenvolvimento feito por MIGUEL PRATA ROQUE, Tratado de Governação Pública, Op. cit., págs. 101-105.

colaboração entre autoridades administrativas de diferentes Estados-membros da UE, convocando também a troca de informações e dados dos seus cidadãos por forma a prestar e validar determinados acessos a serviços, como é o caso, por exemplo, do Sistema Mútua sobre Proteção Social (sigla em inglês - MISSOC - *Mutual information System on Social Protection*)¹⁷⁹, que tem justamente como propósito promover um maior intercâmbio e troca de informações sobre a proteção social entre os Estados-Membros, contando o sistema com uma base de dados contendo informações dos sistemas de proteção social dos 27 Estados-Membros da UE, numa clara constatação de como a o recurso às TIC vieram efetivamente mudar o paradigma do estabelecimento e relacionamento das estruturas administrativas e, muito particularmente, o modo como estas se relaciona, trocam informações e colaboram através dos recursos eletrónicos e digitais disponibilizados pelas TIC, sempre com o objetivo de melhor servir, queremos acreditar, as pessoas.

Cremos ainda ser importante destacar que a introdução das TIC no seio da Administração Pública trouxe ao mesmo tempo, o exigir uma cultura de racionalidade adaptada a uma Administração Pública vinculada ao princípio da boa administração¹⁸⁰¹⁸¹, na medida em que busca permanentemente, uma mutabilidade orgânica daquela¹⁸², sempre presidida pelo intuito da racionalização dos recursos e de adaptação da própria Administração Pública às exigências de cada época histórica¹⁸³, no momento presente, pela transformação digital de todos os setores e organizações da sociedade moderna.

¹⁷⁹ Criado em 1990, o MISSOC tem funcionado como a verdadeira espinha dorsal dos sistemas de proteção social entre os Estados-Membros da UE, sempre que haja necessidade de troca de informações, dados e prestação de serviços e coberturas e apoio social a cidadãos no dentro do espaço europeu. Podem ser consultadas vasta e bastante detalhada informação sobre o referido sistema em <https://www.missoc.org/> (consultado em 04-11-2022)

¹⁸⁰ Cfr. MIGUEL PRATA ROQUE, O Procedimento Administrativo Eletrónico*, In Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo, Op. cit., pág. 508.

¹⁸¹ Expressa nos termos do art.º 5.º do CPA, e bem assim no art.º 41 da CDFUE, o princípio da boa administração busca promover no seio da Administração Pública uma forma de agir fundada na eficiência, buscando primar pela economicidade da gestão mais equilibrada possível dos recursos disponíveis à prossecução do interesse público, promovendo ainda a celeridade no âmbito da ação administração, por forma a que os particulares obtenham respostas às suas pretensões dure apenas o estritamente necessário.

¹⁸² Cfr. MIGUEL PRATA ROQUE, O princípio de mutabilidade das estruturas administrativas: extinção, fusão e reestruturação orgânicas, In Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos, Volume I, AAFDL, 2018, Págs. 297-298

¹⁸³ A revolução tecnológica 4.0 é, seguramente, uma época histórica e de completa alteração da relação entre a tecnologia a quotidiano do homem. Estamos a assistir em termos de feitos tecnológicos, avanços e feitos inimagináveis há décadas: pensemos, por exemplo, na possibilidade de atualmente

Com efeito, no atual contexto da sociedade de informação¹⁸⁴, na qual se insere a Administração Pública do séc. XXI, fortemente marcada pelo uso das TIC no âmbito da prossecução das finalidades públicas¹⁸⁵, visando, entre os outros objetivos já elencados, à simplificação administrativa fundada numa lógica de dever de “utilização (preferencial¹⁸⁶) dos meios eletrónicos” pelos órgãos e serviços da Administração Pública, obrigará a também um necessário programa de capacitação contínuo e permanente programa dos próprios funcionários administrativos que além de lidarem todos os dias com os particulares, terão, em alguma medida, estar dotados de algum conhecimento técnico em termos de utilização das ferramentas eletrónicas e digitais que dão suporte a Administração Pública movida pelas TIC. Porque a Administração Pública é feita e constituída essencialmente de pessoas, acreditamos que a capacitação das mesmas será fundamental para dotar os funcionários da Administração de melhores competências digitais¹⁸⁷, que de facto lhes permitam estar aptos a responder, com competência, assertividade e domínio a utilização de ferramentas tecnológicas essenciais ao bom funcionamento dos serviços.

ser possível, através de sistema integrado de leitura facial instalados nas portas de embarque dos aeroportos, ser possível as companhias aéreas ter de imediato acesso aos dados de identificação dos passageiros, permitindo em questão de segundo fazer um rastreio de segurança, confirmação da identidade e validade dos documentos, etc. Tudo em nome da simplificação dos procedimentos de gestão e movimentações dos passageiros noas aeroportos, obrigando, certamente, que haja em algum momento de interconexão com alguns serviços e órgãos da Administração onde estão concentradas bases de dados informatizadas dos cidadãos. A título de exemplo, consultar mais soluções desenvolvida por uma empresa tecnológica portuguesa (Vision Box.pt) do setor das TIC em: <https://insider.dn.pt/inovacao/vision-box-tecnologia-feita-em-portugal-responde-aos-desafios-de-uma-aviacao-contactless/26068/> (consultado em 06-04-2022)

¹⁸⁴ Cfr. PAULO OTERO, Manual de Direito Administrativo, Op. cit., pág. 484

¹⁸⁵ Como já anteriormente visto, um desígnio previsto e impulsionado também pelo Direito da própria União Europeia, com objetivo de facilitar trocar de informações e fomentar a construção do Mercado Único Digital de prestação de serviços, mobilidade e fixação sem grandes entraves às empresas dos Estados-Membros da União. A propósito da influência e cooperação do Direito da União Europeia e a execução administrativa desse mesmo Direito pela Administração nacional, a consultado no amplo e detalhado estudo conduzido por, RUI TAVARES LANCEIRO, O Princípio da Cooperação Leal e a Administração, A europeização do procedimento de prática de acto administrativo, AAFDL, 2019, pág. 208 - 220.

¹⁸⁶ Cfr. Art.º 14, n.º 1 e art.º 61, n.º 1, do CPA

¹⁸⁷ Sobre este ponto, recentemente, muito por causa dos efeitos da pandemia, que obrigou a que muitos serviços disponibilizados pela Administra Públicos tivessem de continuar a ser prestados através de serviços disponibilizados na internet, via plataformas criadas pelo Governo, o Instituto Nacional de Administração, I.P (INA, IP), foi disponibilizado um conjunto de ações de formação visando, justamente, a capacitação digital para Administração Pública. Podem ser consultados mais detalhes desta medida em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=lancadas-primeiras-formacoes-de-capacitacao-digital-para-a-administracao-publica-financiadas-pelo-prr> (consultado em 04-11-2022)

O facto de a Administração Pública movida pelas TIC se basear num modelo de funcionamento em linha, através de programas computadorizados capazes de armazenar, gerir, trocar e processar autonomamente grandes quantidades de informações administrativas, possibilita a que o acesso dos cidadãos/particulares aos serviços prestados pela Administração, passe a ser feito mais frequentemente através das plataformas *online* - disponíveis na Internet - criadas para esse efeito¹⁸⁸. Aliás, a respeito da viragem incentivada pelo próprio Governo para a disponibilização e utilização de serviços públicos através dos meios digitais, vale ressaltar, conforme já anteriormente frisado, a crise pandémica de Covid-19 teve um papel impulsionador crucial para que, de uma vez por todas, fossem colocadas em marcha um conjunto de metas e orientações muito concretas a todos os Estados-Membros da UE para a urgência de uma implementação cada vez mais alargada das tecnologias digitais em todo o tecido económico e social dos Estados-Membros¹⁸⁹. Pois que através da criação e disponibilização de plataformas digitais de prestação de serviços públicos pelo Governos, proporcionará um acesso mais fácil e holísticos aos serviços públicos, com mais interação entre os particulares e a Administração, sem descontinuidade da capacidade de resposta às solicitações, uma vez que os serviços serão comandados através do processamento de grandes quantidades de dados geridos e distribuídos pelo sistema de IA.

Com isso, inevitavelmente, será necessário um reconfiguração das estruturas organizativas dentro de cada órgão ou serviço administrativo: é o caso por exemplo do típico modelo de estruturas organizativas hierarquizadas, nas quais, para que se chegue a uma determinada decisão no âmbito de um procedimento administrativo¹⁹⁰, perdem-se dias, semanas e meses entre avanços e recuos durante a já de si bastante ultrapassada e crónica dinâmica procedimental interna dos próprios órgãos e serviços

¹⁸⁸ Por exemplo, a criação do portal *ePortugal* enquanto canal de acesso eletrónico aos serviços do Estado, disponível para consulta em <https://eportugal.gov.pt/sobre> (consultado 08-04-2022)

¹⁸⁹ Cfr. Orientações para a Digitalização até 2030: uma via europeia para a década Digital, disponível para consulta em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0118> (consultado em 04-11-2022)

¹⁹⁰ Aqui destaca-se o resultado do que é fulcral na governação administrativa: à prática de ações ou omissões juridicamente relevantes pelos órgãos e serviços que fazem parte da Administração Pública; isto é, o emitir de uma decisão - ato administrativo - perante um caso concreto colocado à Administração. Cfr. MIGUEL PRATA ROQUE, Manual de Governação Administrativa, Op. cit., pág. 92.

administrativos¹⁹¹, por falta de articulação entre os diferentes departamentos que compõem o serviço ou entidade responsável pela condução de um procedimento administrativo. Assim reconfiguração das estruturas administrativas, por efeito da introdução das TIC na administração, demandará a eliminação de alguns estágios ou centros de análises dos procedimentos que chegam a administração, para passar a haver apenas um centro comum e tecnológico capaz de receber, armazenar e dar resposta a um conjunto de pretensões formuladas pelos particulares à administração.

Na era do domínio das TIC na atuação da Administração Pública, a lógica da máquina administrativa não carecerá de suporte documental físico e adstrito a um guião de procedimentos internos de funcionamento burocrática e redundante. A desmaterialização¹⁹², enquanto fenómeno que visa alterar por completo o paradigma além da substituição do suporte físico pelo digital, terá, na prática, um duplo sentido aglutinador, na medida em que permite aproximar mais a Administração aos particulares e, ao mesmo tempo, permitir que haja efetivamente uma plena concretização¹⁹³ do princípio da continuidade dos serviços públicos¹⁹⁴.

Pressupõe ainda que todo um conjunto de informações e dados na posse da Administração Pública possa estar armazenada, digitalmente, numa espécie de depósito (virtual)¹⁹⁵ e em permanente provisionamento, que facilitará a desmaterialização do próprio procedimento administrativo, permitindo assim que o particular, em qualquer lugar, dia, horário ou momento, submeta pedidos, reclamações, sugestões ou reivindicações à Administração¹⁹⁶.

Por isso, a par do incremento de mais eficiência, simplificação e rapidez no modo como a (nova) Administração Pública eletrónica se propõe a prosseguir o interesse

¹⁹¹ Uma dinâmica caracterizada e marcada há décadas por excesso de burocracias e, não raras as vezes, por algum desconhecimento sobre as reais competências administrativas que cada órgão ou o seu respetivo titular tem e exerce no quadro da ação administrativa.

¹⁹² A desmaterialização alterará ainda toda a lógica de algumas normas que conformam ainda o princípio de que devem obedecer a administração direta do Estado. A título de exemplo, acreditamos que será finalmente possível dar efetividade ao disposto nos termos do art.º 5, alínea f), da Lei 4/2004, de 15 de janeiro, que estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado, na qual se prevê a “redução do número de níveis hierárquicos de decisão ao mínimo indispensável à adequada prossecução dos objetivos do serviço”.

¹⁹³ Cfr. MIGUEL PRATA ROQUE, Manual de Governação Administrativa, Op, cit., pág. 34.

¹⁹⁴ No mesmo sentido, Cfr. PAULO OTERO, Manual de Direito Administrativo, Op. cit., págs. 486 - 487.

¹⁹⁵ Artigo 22.º, n.º 6, e 28.º, n.º 3, do DL 135/99, de 22 de Abril.

¹⁹⁶ Artigo 14.º, n.ºs 1, 2 e 4, do CPA.

público, está também associada uma necessária modificação e reconfiguração de toda a estrutura organizacional que dá corpo ao agir administrativo, pois, mais do que a utilização das ferramentas tecnológicas com grande capacidade de processar autonomamente dados e informações vitais para o exercício da atividade administrativa na era digital, será necessário, igualmente, que se adapte as estruturas e os procedimentos às novidades resultantes dessa mesma automação¹⁹⁷.

Nesse sentido, acreditamos que a reconfiguração das estruturas administrativas como consequência da introdução das TIC na Administração Pública, far-se-á se sentir especialmente no domínio do exercício de funções administrativas, isto na medida em que o emprego de meios tecnológicos e digitais para o exercício de atividades administrativas obriga a que ocorra a necessária partilha de dados e informações que cada órgão ou serviços integrados na Administração tem em sua posse e, ao mesmo tempo, demanda ainda que haja uma melhor coordenação das estruturas administrativas no plano de ação para dar respostas aos pedidos ou pretensões dos particulares, especificamente no âmbito dos procedimentos administrativos.

Graças a intercomunicabilidade entre os diferentes órgãos e serviços que compõem a Administração, sem esquecer a possibilidade de em alguns casos ou procedimentos administrativos, terá de haver ainda a necessária intervenção e/ou colaboração, através dos meios eletrónicos ou digitais, com órgãos e serviços administrativos fora do território nacional, o que poderá, em algumas matérias, levar a que ocorram alguns conflitos de competências entre os órgãos e serviços (internos e externos) à Administração Pública.

Acreditamos, por isso, que a introdução das TIC na Administração Pública produziu (e continuará a produzir) diversas reconfigurações no próprio quadro da organização administrativa em sentido material, na medida que os órgãos, serviços e agentes administrativos passam a partilhar o acesso a bases de dados contendo diversos tipos de informações necessárias ao bom exercício da atividade administrativa no contexto atual e futuro, e por isso, não serão raras as situações que alguns órgãos ou serviços da Administração se arroguem, no âmbito de

¹⁹⁷ Cfr. MIGUEL PRATA ROQUE, Manual de Governação Administrativa., Op. cit., pág. 34.

procedimentos administrativos, de serem eles os competentes (sem mandato legal) para decidir ou conhecer do mérito sobre as pretensões formulados pelos particulares, já que os meios tecnológicos são autênticos veículos ultra velozes de comunicação e de transferência de informação e encurtamento de distância entre os particulares e Administração. Por essas mesmas razões, numa tentativa de evitar possíveis conflitos, acreditamos que a partilha de informações e dados terá de ser feita através de a definição prévia de um modelo repartição de atribuições e competência, exclusivamente através dos recursos eletrónicos e/ou digitais, pois só dessa fora se evitará o risco de subversão ou desfragmentação da unidade de ação da Administração Pública.

A esse respeito, não deixa, aliás, de ser curioso, observando ainda o que diz a doutrina¹⁹⁸, a construção de uma Administração Pública moderna de um Estado de Direito é ou deveria ser observada sobre o prisma da necessária existência da “descentralização e desconcentração administrativa” e, ao mesmo tempo, através da imposição de limites aos referidos meios de repartição de competências entre órgãos, serviços e entidades da Administração Pública. Porém, no contexto da introdução das TIC na Administração Pública, não parecer ser descabido afirmar-se, acreditamos, que surgirá uma pluralidade de novos decisores (em tese) administrativos, com capacidade para tomar e proferir decisões administrativas quase de forma instantânea, e muitas vezes fora da estrutura administrativa nacional, uma vez que as infraestruturas tecnológicas nacionais estarão integradas em estruturas tecnológicas europeias. Cremos ser aí que pode residir algum perigo na demasiada “diluição e partilha” de dados e informações entre os diversos órgãos e serviços (internos e externos) da Administração Pública, que poderão, ao nosso ver, comprometer o regular funcionamento da “unidade da ação” da Administração Pública que até aqui estávamos habituados a observar no agir administrativo, no qual o Governo, enquanto responsável máximo na administração, tinha sempre a última palavra a dizer a toda estrutura orgânica e material da Administração.

¹⁹⁸ Ver, por exemplo, o amplo desenvolvimento e consideração feito a respeito do “Princípio da Unidade e Pluralismo da Administração” feito por PAULO OTERO em O Poder de Substituição em Direito Administrativo, Enquadramento Dogmático-Constitucional, Vol. II, Lisboa: Lex, 1995, pág.742-752

4.2. A (re)configuração das relações interadministrativas

O processo de modernização de boa parte de toda estrutura material e humana da Administração Pública para o formato eletrónico/digital, e a introdução de programas (softwares) computadorizados capazes de selecionar, processar e interagir com os particulares, possibilitará em larga medida, conforme já mencionado, a faculdade de os particulares verem-se dispensados de proceder à entrega de documentos e informações em formato físico quando que se dirigem à Administração, seja presencial ou virtualmente.

Pois, através das interconexões de dados será reforçada uma efetiva cooperação *interadministrativa* entre vários níveis da própria Administração Pública, e bem assim entre pessoas coletivas públicas, órgãos e serviços da Administração nacional e, entre as administrações públicas de outros Estados-Membros da União Europeia que, invariavelmente, cada órgão ou entidade individualmente considerado acaba por se transformar em verdadeiros centro emissores de normas jurídicas-administrativas, através de procedimentos e modelos de prestação de serviços a serem adotadas por cada Estado-membro da UE. Nesse contexto, um dos mais fiéis e demonstrativos exemplos de como o fenómeno de Europeização e Uniformização do agir administrativo está intimamente ligado a uma interconexão dos procedimentos entre as administrações públicas, é comprovado, por exemplo, nos trâmites adotados pelos particulares com vista a utilização regular e (quase) automática das cartas de condução dentro de um estado-membro da união europeia¹⁹⁹.

¹⁹⁹ A propósito da estratégia da UE para o funcionamento em rede da Administração Pública dos Estados-Membros, através da integração dos sistemas nacionais dos serviços internos de cada Estado num único sistema comunitário, que alimente o processo de harmonização de regras relativas à carta de condução, trocas e utilização das mesmas pelos cidadãos nos Estados-Membros, sublinha-se a dificuldade até do próprio Estado português em transpor, aplicar e cumprir efetivamente as diretivas emanadas pelo Parlamento Europeu e do Conselho, regista-se a decisão resultante do Acórdão do Tribunal de Justiça (Nova Secção) de 22 de março de 2017, Processo C 665/15, Comissão Europeia contra a República Portuguesa, na qual o TJUE decidiu que ao não ter “efetuado a ligação à rede de cartas de condução da União Europeia, a República Portuguesa não deu cumprimento aos deveres que lhe incumbem por força do artigo 7.º, n.º 5, alínea d), da Diretiva 2006/126/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 2006, relativa à carta de condução” (n.º 18). Acórdão disponível para consulta em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:62015CJ0665> (consultado 04-11-2022)

Assim, aprofundado o exemplo acima expresso, fruto das políticas de harmonização de políticas procedimentais da UE com vista à facilitação de utilização e troca de títulos/carta de condução, a Diretiva 2006/126/CE do Parlamento e do Conselho, de 20 de Dezembro de 2006, foi pródiga ao dispor e recomendar importantes medidas administrativas indispensáveis à realização de políticas comuns dos transportes e, ao mesmo tempo, com vista à uniformização quanto à emissão, troca e o reconhecimento de cartas de condução no espaço da EU, implicando, na mesma medida, o surgimento de alguns conflitos de competência e interpretação sobre a escolhas de regras normativas e aplicação de sanções perante litígios envolvendo a convocação e análise de várias normas disciplinadoras do direito rodoviário de cada Estado-membro.

Como resultado de avanços registados na reestruturação e informatização das entidades administrativas de cada Estado-membro da EU, a concretização de medidas como as preconizadas pela Diretiva 2006/126/CE, é feita, no caso do ordenamento jurídico português, hoje regulamentado pelo Decreto-lei 2/2020, de 14 de fevereiro (altera o Regulamento da Matrícula, o Código da Estrada e o Regulamento da Habilitação Legal para Conduzir) e pelo Decreto-lei 102-B/2020, de 09 de dezembro (que altera o Código da Estrada e legislação complementar, transpondo a Diretiva (UE) 2020/612), através de um simples procedimento²⁰⁰ eletrónico no sítio da internet do entidade administrativas responsável, no caso Instituto de Mobilidade dos Transportes, IP, por meio do preenchimento de simples questionários e respetiva submissão de alguma documentação do particular interessado na troca, reconhecimento e/ou validação da sua carta de condução.

Assim sendo, atualmente, cremos ser fundamental também que a partilha de informações, dados e documentos entre os diferentes órgãos da Administração com objetivo de melhor responder e executar um conjunto de tarefas e necessidades coletivas a que o Estado está obrigado a prestar continue a ser feita através das TIC, particularmente pelo facto desse processo demandar uma maior articulação²⁰¹ entre

²⁰⁰ Cfr. Procedimento disponível em <https://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Condutores/TrocaCartaConducao/PaisesEspacoEconomicoEuropeu/Paginas/PaisesdoEspacoEconomicoEuropeu.aspx> (consultado em 04-07-2022)

²⁰¹ Cfr. RUI TAVARES LANCEIRO, In Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo, Volume I, AAFDL, 2018, Pág. 584 - 587.

órgãos e serviços e pessoas coletivas públicas distintas, que não estão por isso sujeitas ao poder hierárquico de um só titular ou responsável²⁰², pode originar demoras e lentidão no acesso a informações entre os referidos órgãos. Desse facto, resulta, salvo melhor opinião, que a solução para pelo necessário processo de alargamento da modernização dos meios técnicos e materiais de todos os sectores da Administração Pública, combinado com a adoção de mais simplificação e unificação de procedimentos administrativos, sempre que assim for possível entre os diversos setores da administração, fazendo-se *jus* efetivo aos “*princípios aplicáveis à administração eletrónica*”, plasmados no art.º 14.º do CPA.

Importa ainda dar nota de que, o recurso às TIC para o exercício da atividade administrativa pressupõe ainda que haja uma verdadeira coordenação e cooperação (eletrónica ou virtual) das atividades dos vários órgãos e serviços da administração que estão envolvidos nos procedimentos administrativos, na medida em que, de forma expedita²⁰³, será possível haver uma maior distribuição de informações e conhecimentos de dados relevantes, dentro da própria Administração Pública, o que mais uma vez terá consequências no esquema de organização hierárquica, os regimes e superintendência e tutela a ser exercida por cada órgão ou serviços da Administração, para que além de promoverem a simplificação dos procedimentos administrativos e devida aproximação dos serviços da Administração Pública aos particulares, ocorra também uma simplificação²⁰⁴, por meio da eliminação de algumas cadeias de hierarquias administrativas, (conforme já anteriormente defendido) da própria estrutura organizativa da administração para que se evite também a duplicação de tarefas, procedimentos e possíveis conflitos de competências.

²⁰² Cfr. MIGUEL PRATA ROQUE, Manual de Governação Administrativa., Op. cit., pág. 26

²⁰³ No mesmo sentido, Cfr. MIGUEL PRATA ROQUE, Manual de Governação Administrativa., Op. cit pág. 86

²⁰⁴ Exemplo paradigmático das relações interadministrativas e de simplificação administrativa entre os diversos atores ao serviços da Administração Pública, através do recurso às TIC, estão presente hoje no sector dos cuidados de saúde prestados por entidades (hospitais) públicas ou privadas quando, no ato de nascimento de uma criança, ainda que no hospital privado, ser já possível àqueles serviços procederem aos registo de nascimento - com acesso direto à base de dados dos serviços de Registo de e Notariado - e comunicar, igualmente, ao serviço Nacional de Saúde (SNS), um conjunto de informações e dados de saúde do bebé (incluindo dados vacinais feitos e a ser seguidos), úteis para o registo e inserção de dados na ficha do utente para o resto da vida da pessoa em causa: tudo graças a cooperação, trocas e partilha de dados e acessos à plataformas eletrónicas e digitais e duas entidades distintas mas unidas no dever de defesa e prossecução do interesse público. Tudo feito de forma quase instantânea e sem necessidade de obtenção *a priori* de autorizações, vistos, ou despachos autorizando as operações de recolha e transferência de dados e informações dos utentes.

Depois, não pode ser desvalorizada o facto de atualmente ser ainda necessário combater alguns problemas²⁰⁵ crónicos que persistem em relação à metodologia de funcionamento dos serviços públicos, muito assentes na execução de tarefas e serviços vinculados a demasiadas regras, dependências hierárquicas²⁰⁶, e excessivo rigor (as vezes) até na subdelegação de competências dentro dos próprios órgãos que só atrasam o sucesso das reformas estruturas com vista a implementação plena de uma Administração Pública moderna, tecnológica, eficiente e próxima dos cidadãos.

Assim, se de facto órgãos, serviços e as entidades da Administração Pública estão ao serviço do interesse público (conforme art.º 266.º, nº1, da CRP) e, por conseguinte, do cidadão particular, pelo que necessário se torna também que, a Administração Pública ao se predispor a modernizar o seu modelo de prestação de serviços, através da utilização dos meios eletrónicos e (das TIC do modo geral), deva também assegurar que essas mesmas transformações do modelo de prestação de serviços públicos, encontre, junto das estruturas interadministrativas, uma real e efetiva relação de cooperação leal entre os órgãos²⁰⁷, serviços, e, não menos importante, na pessoa dos seus titulares.

Será necessário ainda dotar as estruturas interadministrativas de um novo mecanismo de comunicação interna e externa, que facilite a tomada de decisão

²⁰⁵ Problemas que no atual contexto, marcado pela necessidade de respostas céleres, simplificadas e desburocratizadas, exigem uma maior cooperação entre os diferentes intervenientes administrativos responder melhor às necessidades coletivas. Cfr. JORGE PAÇÃO, A cooperação administrativa, Op. cit., pág. 503.

²⁰⁶ Um traço muito presente durante anos na Administração Pública portuguesa que, infelizmente, contribui para o agudizar do excesso de burocracia e que prejudica sobremaneira o papel de uma administração prestadora de serviços e orientadas às necessidades dos particulares, e que não deixa de cumprir a sua missão por causa dos seus próprios conflitos e fraquezas internas de modelo de execução das duas tarefas.

²⁰⁷ Uma cooperação que, como defende alguma doutrina, tem especial relevância no quadro da construção e de aperfeiçoamento das relações de entre a UE e os Estados-membros, previsto no art.º 4.º, n.º 3, do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), onde se inclui RUI LANCEIRO. RUI LANCEIRO, O princípio da cooperação leal com a União Europeia no âmbito da autonomia organizativa dos Estados Membros, In Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos, Volume I, AAFDL, 2018, pág. 249-260.

Contudo, cremos que a nível interno, o princípio da cooperação leal, decorre implicitamente da própria Constituição, sendo possível, salvo melhor opinião, retirá-los dos vários princípios que conformam a atividade administrativa, destacando-se, naturalmente, princípios fundamentais como o presente no art.º 266.º da CRP, pois que será sempre o interesse público o elemento que determina que a Administração Pública e os seus órgãos e entidades adotem todos os mecanismos e práticas legais que permitam efetivamente o agir administrativo eficiente, próximo das populações, simplificado e seguro, nessa medida socorrendo-se das TIC.

quando instadas por outros órgãos ou serviços da Administração, cumprindo e garantindo sempre as imposições legais em matéria de segurança e proteção de dados pessoais dos particulares, conforme, aliás, as exigências das medidas com vista à modernização administrativa, previstas no Decreto-lei 135/99, de 22 de abril.

Nestes termos, dúvidas parecem não subsistir quanto ao facto de que o sucesso da Administração Pública dominada pelas TIC está fortemente dependente do estreitamento e da cooperação leal entre várias entidades ou organizações que compõem a Administração Pública²⁰⁸ (e não só), no sentido de possibilitarem uma modernização da Administração Pública que acolha os meios eletrónicos, computadorizados e digitais, com intuito de efetivamente simplificar os procedimentos administrativos e, que, por último seja efetivamente garantido também aos particulares (conforme art.º 11 do CPA) possibilidade de também estes participarem na gestão efetiva de um procedimento que lhe diga respeito e, dessa forma, da gestão da própria Administração Pública, cabendo aqui referir que não raras as vezes, poderá também ocorrer o dever de os órgãos e serviços internos da administração terem de acolher decisões administrativas de entidades administrativas supranacionais, através do direito europeu vertido em alguns sectores como o das agências europeias que coadjuvam os Estados-Membros a prosseguir algumas objetivos comuns, não podendo, por causa da própria lógica imposta pelo princípio da subsidiariedade, a organização administrativa nacional ser utilizada como argumento para não observância do direito proveniente da União Europeia, em matéria de modernização e simplificação administrativa. A esse respeito, destacamos, a título de exemplo, as decisões emanadas pela Agência da União Europeia Para Cooperação Policial (Europol)²⁰⁹ com impactos bastantes significativos no panorama jurídico-

²⁰⁸ Uma cooperação que também é fundamental no quadro do estreitamento da relação entre os Estado-membros da União Europeia, visando garantir a uniformização e efetividade da aplicação e execução de políticas em matéria de melhorias e aperfeiçoamento das Administrações Públicas de cada Estado, em matéria de transformação digital enquanto mecanismo de estabelecimento de um Mercado Único Digital. Em linha com o Plano de Aceleração da Transformação Digital das Administração Pública na União Europeia – Plano de Ação 2016-2020, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:4301896&from=EN> (consultado em 05-07-2022)

²⁰⁹ Uma entidade inicialmente prevista no Tratado da União Europeia (Tratado de Maastrich), de 7 de fevereiro de 1992, que veio, entretanto, a ser efetivamente criada pelo Regulamento (EU)2016/794 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de maio de 2016, que cria efetivamente a “Agência Europeia para a Cooperação Policial (Europol) e que substitui e revoga as decisões 2009/171, e as subsequentes do Conselho, com a missão de apoiar a cooperação entre autoridades policiais na União. Regulamento (EU) 2016/794 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de maio de 2016, disponível para consulta

administrativo das entidades portuguesas, na medida em que pelo facto de ser uma verdadeira plataforma de para intercâmbio de informações entre as autoridades policiais da UE (conforme dispõe o considerando 12 do Regulamento (UE) 2016/794, e bem assim seguindo o disposto nos termos das alíneas a), b) e c), do n.º 1 do art.º 4 do mesmo preceito, produz iniciativas que se traduzem em verdadeiros atos administrativos no ordenamento jurídico interno português, não podendo essas mesmas iniciativas, por força das obrigações comuns que a união prossegue, serem denegadas ou afastadas pelas autoridades nacionais.

Depois, em termos de materialização dos objetivos prosseguidos pela Europol em colaboração com as autoridades policiais nacionais, grande parte das ações desencadeadas no terreno na prevenção e combate à criminalidade organizada²¹⁰, passam antes pela coleta, troca e tratamento de uma quantidade considerável de dados e informações, através de ferramentas tecnológicas²¹¹ que possibilitam, com rapidez e eficiência, conduzir investigações de combate ao crime e, mais importante, ações que se traduzem em reais mecanismo de prevenção contra a efetivação de ataques terroristas em solo europeu, como foi o caso dos ataques levados a cabo em Paris no ano de 2015²¹², cujo o tratamento de informações pelos serviços de

em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0794&from=PT> (consultado em 05-11-2022)

²¹⁰ A propósito da necessidade de cada vez mais a UE ter de investir e aprimorar mais os sistemas e serviços de informações nacionais, com objetivo de permitir uma maior e melhor comunicação, troca de dados e informações que permitam estar à frente no que toca a adoção de medidas e ações nos terrenos que visem combate à criminalidade organizada e, em especial, o terrorismo, ficou bastante latente aquando dos ataques terroristas ocorridos em Paris e em Bruxelas em 2016. À data, críticas legítimas foram feitas por altas figuras políticas europeias ao modo deficiente como se mostrou a cooperação e coordenação entre os vários serviços de informação da UE, na recolha, partilha e tratamento das informações relativas às movimentações os suspeitos envolvidos na prática dos atentados, tendo-se mesmo externado a opinião generalizada de que era preciso aprimorar mais os sistemas de recolha e trocas de informações, de modo a que houvesse mais diálogo, melhor verificação e cruzamento de informações. Assim, Cfr. GABRIELA CALDAS, Rumo a um Sistema de Informação Europeu? *Towards a European Central Intelligence service?* In Revista de Direito e Segurança, Ano IV, Número 8, Julho de 2016, págs. 55-58.

²¹¹ Cfr. Considerando (24) do Regulamento (UE) 2016/794, de 11 de maio

²¹² A título meramente sugestivo, a respeito dos ataques à França, Paris, no ano de 2015, suas repercussões e lições retiradas pelo governo francês e, conseqüente, os governos da UE, a respeito de falhas em matéria de cooperação, colaboração, controlo e segurança através da TIC, podem ser consultados relatórios e planos que têm vindo a ser desenhados pela França, enquanto líder europeia em matéria de combate ao terrorismo, com fim de estar mais bem preparada e articulada com outros Estados-Membros para melhor responder a eventuais situações idênticas. Mais ampla informação disponível no “*Centre d’analyse du terrorisme*”, disponível em <https://www.cat-int.org/index.php/2016/10/17/le-financement-des-attentats-de-paris-janvier-et-novembre-2015/?lang=em> (consultado em 11-11-2022)

informações revelou-se bastante desarticulado e pouco profissional face a disponibilidade tecnológica atualmente existente.

Por essas razões, a propósito da alteração inevitável que toda a estrutura organizativa da Administração vem sofrendo ao longo dos anos face à própria evolução do tipo de necessidades coletivas de cada momento histórico das sociedades democráticas, no plano normativo interno, ocorreram importantes e bastantes inovadoras alterações introduzidas no novo CPA aprovado pelo Decreto-lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, de onde se destacada o cuidado do legislador em estabelecer, nos termos do art.º 14, um conjunto de princípios aplicáveis à Administração Eletrónica²¹³.

Por outro lado, antes mesmo da reforma estrutural e bastante inovadora produzida pela entrada em vigor do CPA de 2015, a Constituição, nos termos do art.º 266.º, n.º 1, fez constar nos princípios fundamentais que devem guiar a Administração Pública, um conjunto de garantias que dizem respeito diretamente à defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, facto que implicou necessariamente que, em termos de concretização do estatuído na Constituição, o legislador ordinário vinculado a elaborar instrumentos normativos que efetivamente permitisse que a Administração Pública como um todo inicia-se um caminho de adaptação dos serviços às pessoas, fundada em meios e recursos que garantam o acesso fácil, simples e eficiente dos cidadãos aos serviços prestados pela Administração.

Nessa medida, o Decreto-Lei 135/99, de 22 de Abril, foi efetivamente modernista ao confirmar, reafirmar e estabelecer um conjunto de medidas de modernização da Administração Pública, especificamente no tange aos, à data, ultrapassados e pouco funcional sistema de atendimento e acolhimento dos cidadãos

²¹³ A respeito da reafirmação dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, também reforçado nos termos do art.º 14 do CPA no que a Administração Pública eletrónica diz respeito, especialmente sob o ponto de vista da incorporação das TIC, consideramos ser muito válida a posição de MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, a respeito da também da ideia por nós defendida de que, o uso de meios eletrónicos não pode implicar discriminações entre cidadãos (art.º 14.º, n.º 5), sem desvalorizar, naturalmente, os princípios específicos no que concerne aos acessos aos sistemas e ferramentas eletrónicas, integridade, confidencialidade, conservação e segurança de informação (art.º 14.º, n.º 2). Cfr. MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, Os princípios... Op. cit., pág. 266 e seg.

e empresas que se dirigiam à Administração com as mais variadas e complexas pretensões.

Nessa mesma linha de modernização das estruturas administrativas e de adaptação aos tempos de domínio das TIC, depois mais recentemente reafirmado pelo art.º 61.º, n.º 3, do CPA, na medida em que foi possível o legislador estabelecer de facto no quadro da Administração Pública portuguesa, uma efetiva preferência pelo recurso aos meios eletrónicos como forma de conferir mais poder aos cidadãos de poderem realmente ter uma maior participação na gestão efetiva da atividade administrativa, nomeadamente no procedimento administrativo que lhes diga respeito, previsto em termos gerais no art.º 14.º, n.º 5, e reforçado ainda no art.º 61.º, n.º 3, respetivamente do CPA. Destaca-se ainda a criação subsequente de importantes instrumentos normativos que, no âmbito de configuração de um novo modelo de agir administrativo preferencialmente através dos meios eletrónicos, mais recentemente, destacou-se ainda a Lei 104/2019²¹⁴, de 6 de setembro que veio reformular e ampliar todo um Sistema de Informação da Organização do Estado (SIOE), permitindo, em linha com as imposições do RGPD, permitiu aumentar e aperfeiçoar um complexo e sofisticado sistema de armazenamento de informações – e de Dados Pessoais – de pessoas e empregadores públicos. Permitindo, dessa forma, que Estado passa-se a operar, operar em tempo real uma gigantesca base de dados, operada através de um sistema de interoperabilidade²¹⁵, capaz de facilitar a transmissão, verificação, partilha e substituição de um conjunto de informações dos trabalhadores e empresas públicas.

Com efeito, fruto do avanços e empenho cada vez mais sofisticado de melhorias nos domínios das TIC, destaca-se ainda, no quadro das alterações e ganhos produzidos pela Lei 104/2019, de 6 de setembro, a possibilidade de, graças a sistema de partilha e transferência eletrónica de dados entre entidades administrativas nacionais e de outros Estados-Membros²¹⁶, atualmente existe até possibilidade de

²¹⁴ Cfr. Lei 104/2019, de 6 de setembro, disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/104-2019-124500718> (consultado em 05-07-2022)

²¹⁵ Sistema este que, graças aos avanços continuo registado nos domínios das TIC, permite ainda o acesso e partilha de informações e dados que ajudam a melhorar os serviços, racionalizar recursos técnicos e humanos afeto à atividade administrativa, de forma partilhada e em estreita colaboração com entidades empregadoras públicas nacionais e instituições da União Europeia ou dos seus Estados-Membros. Cfr. art.º 4.º, n.º 5 e seg. da Lei 104/2019, de 06 de setembro.

²¹⁶ Valendo, uma vez mais, ressaltar que a criação de um sistema de partilha e transferências de dados entre as entidades administrativas nacionais e com as de outros estados-membros, surgiu pela necessidade de adoção de medidas de fomento à criação do “Mercado Único Digital” e de uma

haver trocas simplificadas, seguras e transparentes de informações respeitante às contribuições para o sistema de segurança social, em linha com os propósitos inicialmente previstos no Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, e no Regulamento (CE) N.º 987/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de setembro de 2009, relativamente às eventualidades²¹⁷ dos trabalhadores integrados no regime de proteção social, criado pela Lei n.º 4/2009, de 29 de janeiro, que circulem e se estabeleçam no espaço em um dos territórios dos Estados-Membros, em razão do exercício da sua atividade profissional.

Por essas razões, e focando apenas na cooperação entre as entidades administrativas nacionais, cremos que os impactos resultantes da introdução das TIC na atuação da Administração Pública, far-se-ão sentir sobretudo em termos de organização administrativa da própria administração e das relações por ela estabelecidas com outras entidades, seja dentro ou fora do fluxo administrativo nacional. Pois só através de uma atuação uniforme e conjunta dos órgãos, serviços de pessoas será possível promover uma maior rapidez, fluidez na comunicação e tratamento de informações relevantes e necessário ao bom funcionamento dos meios tecnológicos essenciais à Administração Pública movida pelas TIC. Nessa ordem de ideias, cremos que a nível das relações jurídicas interadministrativas - aquelas que ocorrem entre órgãos, serviços e entidades (distintas) ao serviço da Administração Pública - será necessário ainda ser seguido por um real e efetivo aperfeiçoamento de modelos padronizados de atuação administrativa, haja vista o facto de as TIC possibilitarem, além de fácil e maior acessibilidade à dados e informações desmaterializadas, permitir também que haja uma verdadeira cooperação das próprias tecnologias empregues pelos serviços e órgãos da Administração Pública no desempenho da atividade administrativa, de modo que só através da instituição de uma cultura de “*guidelines* padronizadas”, seguidas e aplicadas por todos os intervenientes no âmbito da atuação administrativa, será possível fazer com que efetivamente as TIC cumpram as estratégias promotoras de boa governação, de simplificação e promotoras de mais eficiência, economicidade e de aproximação da Administração Pública aos particulares.

Plataforma digital única para a prestação de acesso a informações, conforme se pode conferir no Regulamento (EU) 2018/1724 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 2 de outubro.

²¹⁷ Cfr. art.º 4.º, n.º 1, alínea e, da Lei 104/2019, de 06 de setembro.

A percepção de que o impacto das TIC é positivo para os particulares só será realmente sentida se, salvo melhor opinião, de facto também ocorrerem mudanças e reestruturações que se traduzam numa melhor colaboração e articulação, através da uniformização e utilização das TIC na plenitude de toda a atuação administrativa, pois, só dessa forma, a tão desejada “Administração Pública eletrónica”, que emergiu dos avanços registados pelas TIC, poderá efetivamente ser promotora de mais qualidade, celeridade e simplificações dos serviços por parte da Administração Pública, traduzindo-se, assim, num vetor de desenvolvimento económico e social das pessoas.

Para tal, é necessário que a transformação em curso vá de encontro a todas as pessoas, e que o Estado apresente soluções e políticas que possam melhor instruir os cidadãos para aquisição de mais literacia digital, reforçando ainda mecanismos que permita aos cidadãos poderem utilizar as ferramentas tecnológicas em plena conformidade com os princípios da UE, nomeadamente o da não discriminação, proteção de dados pessoais e da neutralidade tecnológica e de rede e a inclusividade²¹⁸.

4.3. Freios e Contrapesos na utilização de TIC na Administração Pública Eletrónica/Digital

Os progressos tecnológicos registados nas últimas décadas do séc. XX, no domínio da informática e em particular da automação, permitiu que o mundo começasse, a partir dos 2001, a implementar uma verdadeira corrida rumo à construção de uma sociedade de informação moderna. Uma sociedade de informação marcada essencialmente pela simplificação e massificação no recurso aos meios tecnológicos para se comunicar²¹⁹, recolher informações e se interagir no dia-dia.

²¹⁸ Nesse sentido, Cfr. Objetivos digitais para 2030. Disponível https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_pt (consultado em 11-11-2022)

²¹⁹ Destacámos aqui o recurso das pessoas às plataformas digitais para se comunicarem, interagirem e desenvolverem fins profissionais, designadamente as redes sociais que surgiram com a promessa

A democratização do acesso à Internet e ao acesso do computador permitiu, entre outros ganhos, que ocorresse um verdadeiro empoderamento de um número incalculável de pessoas à escala global, tornando assim possível que através de um simples clique qualquer pessoa tem o poder de disseminação de informações de forma instantânea em rede. Tornou possível ser-se capaz de influenciar milhares de outras pessoas a seguir determinadas tendências, construir opiniões e, ao mesmo tempo, despertar consciência para com os mais diversos assuntos e problemáticas da vida e do mundo. O acesso à *Internet* e as mais variadas TIC permitiu edificar e inaugurar uma verdadeira “autoestrada de informação” e “comunicação” em tempo real, desde que se esteja na posse de um dispositivo eletrónico (Telemóvel, computador, tablet, etc....) conectado à rede de Internet.

Com efeito, e como logicamente se poderia antever, a incorporação na Administração Pública das ferramentas tecnológicas resultantes dos progressos registados no domínio da informática era praticamente inevitável²²⁰, acarretando, conseqüentemente, o surgimento de outras preocupações relacionadas com riscos até do surgimento uma maior vigilância estadual, potencializada pelas facilidades que a tecnologia coloca a disposição do próprio Estado²²¹.

Consideramos, salvo melhor opinião, que as TIC vieram efetivamente para permitir o concretizar do mandato constitucional (expresso no art.º 267) para estruturação de uma Administração Pública mais colaborativa, próxima dos cidadãos e que funcionem

de serem um veículo de encurtamento de distâncias e de comunicação a todo tempo, destacando-se plataformas como o *Facebook*, *Instagram* ou o *linkedIn*, cujo a existência e funcionamento importam a cedência e a partilha de consideradas quantidades de dados pessoais dos cidadãos. Por isso, perante o poder que as plataformas digitais representam atualmente para o a sociedade de informação, com especial atenção para o poder de mobilização de formação de opiniões em diversas questões da vida política de alguns Estados, haja já discussão, no seio até da UE, sobre a necessidade ou não de haver uma maior regulamentação ao modo como estas operam no espaço comunitário. Assim, ver a recente discussão promovida pelos eurodeputados no Parlamento Europeu a respeito das plataformas digitais em <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20210204IPR97120/regular-as-plataformas-de-redes-sociais-para-defender-a-democracia> (consultado em 11-11-2022)

²²⁰ No caso da Administração Pública portuguesa, ver entre outros CATARINA SARMENTO E CASTRO, *Telematic administrative procedures in Portugal - na overview*, in BFDUC, 2008, pág. 741 seg. *Apud*, PAULO OTERO, Manual de Direito Administrativo, Op. cit., pág. 485

²²¹ No mesmo sentido, Ver FILIPA URBANO CALVÃO, Garantia de direitos: a proteção de dados pessoais perante os desafios tecnológicos, In *Garantias de Direitos e Regulação: Perspetivas de Direito Administrativo* (Org. Carla Amado Gomes, Ricardo Pedro, Rute Saraiva, Fernanda Maças), AAFL editora, 2020, Págs.218-219.

rede²²² e desmaterializada²²³, que presta serviços com mais eficiência nos processos decisórios nos mais variados planos do dia-dia, permitindo dessa forma o surgimento de uma Administração Pública que presta serviços além do horário útil diário, estando permanentemente aberta aos particulares a toque de um clique, mas, contudo, essa mesma desmaterialização comporta alguns custos e riscos acrescidos²²⁴, nomeadamente gastos e investimentos em recursos materiais e sistemas tecnológicos adequados e fiáveis²²⁵ e, ao mesmo tempo, investimentos no sector da segurança cibernética no próprio parque informático da Administração.

Pela primeira vez, era possível, através dos meios eletrónicos, efetivar o “*princípio da continuidade dos serviços públicos*” através dos meios de contato e interação daí criados para o estabelecimento de contacto e relações jurídico-administrativas entre a Administração e os particulares, por meio das linhas telefónicas, sítios eletrónicos institucionais e vários outros meios de comunicação à distância.

O advento do surgimento da (nova) Administração Pública eletrónica²²⁶, caracterizada essencialmente pela utilização cada vez mais frequente de novas (e inovadoras) soluções tecnológicas para a prestação de serviços pela Administração, visou também conferir uma maior uniformização²²⁷ e cooperação²²⁸ no exercício da

²²² Num primeiro momento, poder-se-ia entender o funcionamento em rede pressupor uma maior interconexão entre os diversos órgãos, entidades e serviços que compõe a Administração. Numa perspetiva mais recente, o funcionamento em rede pressupõe que, através das ferramentas eletrónicas, automatizada, mecânicas e digitais, todos os atores da atividade administração exerçam as suas atribuições debaixo do mesmo manto onde circulam informações, dados e a interação com os cidadãos particulares.

²²³ Cfr. MIGUEL PRATA ROQUE, In O Nascimento da Administração Eletrónica num Espaço Transnacional., Op. cit., pág. 312.

²²⁴ Cfr. MIGUEL PRATA ROQUE, Tratado de Governação Pública, Op. cit., pág.94.

²²⁵ A respeito dos desafios tecnológicos e o seu impacto em relação ao dever de proteção de dados pessoais, ver ainda, entre outros, FILIPA URBANO CALVÃO, Garantia de direitos: a proteção de dados pessoais perante os desafios tecnológicos, In..., Op. cit. Pág. 223-227

²²⁶ Destacamos aqui o facto de a própria lei administrativa, nos termos do art.º 61, n.º 1 do CPA, fazer-nos a menção de que os procedimentos devem ser feitos, preferencialmente, através dos meios eletrónicos. A propósito, ver ainda PAULO OTERO, Direito do Procedimento Administrativo, Op., cit. Pág.102-103.

²²⁷ Conferindo também mais uniformidade à decisão administrativa, na medida em que se torna possível o estabelecimento de apenas um centro de “recepção e de decisão” de toda a demanda a demanda resultante dos pedidos do particular. Cfr. PAULO OTERO, Manual de Direito Administrativo, Op. cit., pág. 488.

²²⁸ Destacamos aqui a importância e o valor da cooperação entre os diferentes intervenientes durante um procedimento administrativo que, uma vez feita através os meios tecnológicos, permite efetivamente cumprir, defendemos, os mandamentos previstos nos termos do art.º 60 do CPA relativamente aos deveres de legalidade, veracidade e de eficiência que recaem sobre a Administração e os particulares no âmbito da relação jurídico-administrativa, especialmente no que toca à faculdade

atividade administrativa e, conseqüentemente, da própria decisão administrativa, na medida em que o particular quando se dirigir à administração, ainda que virtualmente, tem a certeza absoluta de que a informação disponível virtualmente nos sítios institucionais na Internet contém requisitos e exigências legais exigidas no âmbito do procedimento administrativo que pretende iniciar²²⁹, podendo dessa forma prever com algum exatidão, preenchidos que estejam os requisitos e exigências legais, qual o resultado da pretensão a ser formulado à Administração no âmbito do procedimento²³⁰.

A utilização das TIC na Administração Pública vem romper completo com o modelo de configuração e atuação da Administração até aqui vigente²³¹, passando-se a incrementar mais eficiência, celeridade e a supressão de alguns constrangimentos como a exigibilidade de apresentação de papeis/documentos já existentes nas bases de dados agora virtualmente disponíveis 24 horas por dia.

Contudo, o facto de a atividade administrativa deixar de vir a ser executada (em partes) por um funcionário, e passar a ser executada na maioria das vezes através de processos e procedimentos automatizados e geridos por algoritmos e/ou pelos algoritmos - o chamado computador-funcionário - que cria e desenvolve soluções tecnológicas pré-programadas, capazes de, em teoria, ponderar, avaliar e tomar verdadeiras decisões administrativas que na prática se traduzem em verdadeiros atos administrativos²³², tem levantado algumas controversas sobre os riscos, perigos e desvantagens associadas à Administração Pública eletrónica, que funciona através

de os particulares poderem solicitar e enviar informações que sejam relevantes à decisão que venha a ser proferida pela Administração. Cfr. PAULO OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo*, Volume, 1ª Edição, Almedina, 2016, págs. 100-101.

²²⁹ Durante muito tempo, no âmbito da relação jurídico-administrativa, o particular era obrigado a deslocar presencialmente aos serviços (sem possibilidade de consultar os regulamentos ou os procedimentos a adotar para uma situação concreta), era muito comum, se fosse a um serviço localizado numa outra área geográfica que não a sua de residência, receber informações ou orientações completamente díspares das que recebeu inicialmente. Um facto gerador de incertezas, insegurança jurídica, gastos desnecessários com transportes e, não menos importante, lesões e violações dos seus direitos e interesses legalmente protegidos. Por isso, a incorporação das TIC na Administração representa ganhos incomensuráveis em termos de ganhos, poupanças e vantagens tanto para o particular como para o próprio Estado.

²³⁰ Cfr. Artigo 10.º, n.º 2, parte final, do CPA.

²³¹ No mesmo sentido, ver MARIA LUÍS BARBOSA, *As Ameaças ao Ciberespaço e a Estratégia de Cibersegurança na EU e em Portugal*, In *Revista de Direito e Segurança*, Ano IV, Número 8, Julho, Dezembro de 2016, Pág. 162.

de uma complexo sistema de interconexão de dados e informações, responsáveis pela colaboração *intra* e *interadministrativa*, que dispensa os particulares de comunicarem à Administração Públicos informações e dados de que ela já tem em sua posse.²³³

Alguns problemas começam justamente pelo facto de as TIC comportarem em si um conjunto de faculdades ou facilidades que importam benefícios, custos e também riscos²³⁴, a maioria deles associados à proteção de outros direitos intimamente ligado a cada cidadão individualmente considerado, por exemplo, no âmbito das relações procedimentais junto da Administração²³⁵. Isto justamente pelo facto de o universo digital ser suportado por soluções computadorizadas que, regra-geral, carecem de uma grande quantidade de armazenamento de dados e informações diversas indispensáveis ao seu bom funcionamento em rede, importando, dessa forma, que o ciberespaço²³⁶, criado pela era moderna, represente potencialidades tanto positivas como negativas²³⁷, destacando-se situações de utilização de dados de forma abusiva

²³³ Conforme já mencionado, Princípio de “uma só vez” (*ou once only*), promotor da de ganhos eficiência quer para a Administração pública, quer para os particulares e a própria empresa. A respeito da crítica que pode ser feita sobre a interconexão de dados no âmbito da atividade administrativas através dos meios tecnológicos, ver também MIGUEL PRATA ROQUE, Tratado de Governação Pública, Cit., pág. 95.

²³⁴ Ciente dos riscos associados à “Segurança das Redes e da Informação” disposta no complexo funcionamento em rede do Ciberespaço Europeu, é criada, em 2004, o *European Union Agency For Cybersecurity* (ENISA). Um centro de pesquisa e defesa especializado e focado criar políticas e estratégicas de Cibersegurança em todo o espaço comunitário, ajudando, para esse efeito, os Estados-membros a investirem e desenvolverem cada vez mais mecanismos de prevenção, defesa e respostas aos inevitáveis ataques ou violações das redes informáticos. Mais informações a respeito das atividades do ENISA disponível <https://www.enisa.europa.eu/> (consultado em 21-04-2022).

²³⁵ Entre eles, o Direito à Proteção de Dados Pessoais que é, sem sombras de dúvidas, aquele que mais complexo se revela de difícil conciliação com a galvanizante cultura moderna de utilização dos meios eletrónicos de comunicação e informação pelas mais diferentes organizações. O facto de as ferramentas tecnológicas necessitarem de grandes quantidades dos mais variados tipos de dados (incluindo dados pessoais) para funcionar em rede, vem levanto sérios questionamentos acerca da necessária construção de programas de defesa, proteção e garantias efetivas contra utilizações contrárias à lei e ao fim ao qual os mesmos foram cedidos pelos seus titulares. No mesmo sentido, ver também FRANCISCO PAES MARQUES, Acesso à informação administrativa e proteção de dados, In *Garantias de Direitos e Regulação: Perspetivas de Direito Administrativo*, Op. cit. Págs. 244-248.

²³⁶ Conjunto de sistemas informáticos (*Hardware e software*), redes de comunicações, ferramentas tecnológicas de comunicação e informação que permite a existência e o funcionamento em rede várias estruturas organizativas de prestação, venda e cedência de bens e serviços diversos. Em termos regulatórios, vale ressaltar que a Lei n.º 46/2018, de 13 de agosto, estabelece o regime jurídico da segurança do ciberespaço, transpondo a Diretiva (UE) 2016/1148, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de julho de 2016, relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e dos sistemas de informação em toda a União Europeia. Diploma disponível para consulta em https://dre.pt/dre/detalhe/lei/46-2018-116029384?_ts=1649462400044 (consultado em 11-11-2022)

²³⁷ Cfr. MARIA LUÍS BARBOSA, As Ameaças ao Ciberespaço e a Estratégia de Cibersegurança na EU e em Portugal, *Op. cit.*, pág. 164-165.

e ilegal, com vista à promoção de fenómenos como a desinformação²³⁸ e manipulação prejudiciais ao Estado de direito.

O atual modelo de uma Administração Pública eletrónica, na qual se prima pela cultura de mais eficiência, proximidade e simplificação na prestação de serviços públicos pela Administração, assenta também na lógica de se efetivar a ideia de que a Administração Pública deve colaborar mais com os particulares²³⁹, afastando dessa forma as más experiências do passado em que a Administração era vista como o poder que determina, impõe²⁴⁰ normas e condutas e decide sem ouvir ou permitir que o particular possa participar no desenrolar dos procedimentos administrativos concernentes à pretensão feita à Administração.

Consequentemente, o modelo de funcionamento de uma Administração Pública eletrónica está, como observamos ao longo do nosso trabalho, umbilicalmente associado a complexos sistemas eletrónicos, digitais e, em alguns casos, altamente tecnológicos de recolha, tratamento de armazenamento de dados essenciais ao funcionamento em rede dos serviços prestados pela Administração, vem criando justificadas preocupações quanto à fixação de garantia de equilíbrio e segurança sobre a maneira como os dados pessoais dos cidadãos geridos pela Administração Pública nacional²⁴¹, e, consequentemente, em parceria com as Administrações Públicas da União europeia no âmbito até do funcionamento do Mercado Único

²³⁸ Uma preocupação que tem vindo a ser a ser externada por várias entidades europeia, destacando-se, mais recentemente, a tornada pública pelo Alto Representante da União Europeia para Negócios Estrangeiros e Políticas de Segurança, *Josep Borrel*, para a necessidade de se travar uma “luta urgente contra a desinformação e a manipulação”, pelo facto de estas representarem uma ameaça séria às democracias, liberdades e a segurança como um todo. Declaração disponível para consulta em https://www.eeas.europa.eu/eeas/luta-essencial-contra-desinforma%C3%A7%C3%A3o-e-manipula%C3%A7%C3%A3o_pti?s=102 (consultado 07-11-2022)

²³⁹ Em linha com o Princípio da colaboração com os particulares, previsto no art.º 11, do CPA.

²⁴⁰ Entretanto, graças à Revolução Francesa foi possível alterar a conceção da função administrativa como um poder do Estado, fundado na separação de poderes e que por isso orienta que exercício da atividade administrativa seja balizado por critérios ou mecanismo que garantam a adequada participação dos particulares na função administrativa. Ver amplo desenvolvimento em JOÃO CAUPERS, O Princípio da colaboração da administração pública com os particulares no Novo CPA, *In* Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo, Op. cit., págs. 323-326.

²⁴¹ A respeito da necessidade de que o contínuo processo de modernização da Administração Pública, fazendo incorporar ferramentas tecnológicas com a finalidade de promover a desmaterialização do agir administrativos e, consequentemente, permitir tornar a Administração Pública mais próxima dos cidadãos, tem levanto sérias preocupações para com a questão de segurança dos dados pessoais. Assim, conforme já anteriormente por nós citado, ver mais amplo desenvolvimento em ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, *Privacy e Proteção de Dados Pessoais...*, Op. cit., pág. 557 e seg.

Digital²⁴², sempre sobre uma lógica de serviços que funcionam numa espécie de plataformas disponibilizadas em rede²⁴³, ou seja, conectando os mais distintos organismo da administração, entidades externas e, por último, aos cidadãos²⁴⁴.

Por conseguinte, a lógica de funcionamento de uma Administração Pública eletrónica aberta 24 horas por dia, disponível e acessível a qualquer cidadão, desde que munido de um dispositivo eletrónico conectado à rede de Internet, sem prejuízo da satisfação de necessidades próprias de um modelo de Estado bem-estar²⁴⁵, vem reafirmando, nos últimos anos, com muita mais afinçada veemência, a consciencialização para que cada cidadão busque em paralelo efetivar o seu direito à autodeterminação informacional²⁴⁶, conforme, aliás, previsto no art.º 35, N.º 1, da CRP, garantido que cada cidadão possa controlar a informação que lhe diga respeito²⁴⁷, impedindo dessa forma a instrumentalização do cidadão através das informações e dados pessoais que este disponibiliza à Administração²⁴⁸.

²⁴² Cfr. JOANA COVELO DE ABREU, O Mercado Único Digital como um novo mundo para a União Europeia: repercussão na estrutura regulatória social e institucional - a redefinição do serviço universal e do Organismo de Reguladores Europeus das Comunicações Eletrónicas (ORECE), in UNIO - EU Law Journal. Vol. 4, No. 2, Julho 2018, págs. 60-62.

²⁴³ *Ibidem*

²⁴⁴ Em linha com a estratégia de mercado único digital desenhada pela Comissão Europeia em 2015 (*A Digital Single Market Strategy for Europe - Analysis and Evidence*), a 06-05-2015, visando justamente preparar um quadro estratégico de políticas que visavam conferir aos Estados-membros uma melhor atuação para o fomento de utilização de ferramentas digitais e soluções tecnológica comprovadamente criadoras de valores do mercado europeu, permitindo incrementar mais dinamismo, investimentos e crescimento da economia europeia, sempre ancorado numa lógica de simplificação e facilitação na criação de empresas cujo suas atividades ou produtos pudessem atingir de forma instantânea os utilizadores e/ou consumidores em todo os espaço europeu, sem entraves e à distância de um clique na Internet. Mais informações disponíveis em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015SC0100&from=EN> (consultado em 22-04-2022)

²⁴⁵ Cfr. PAULO OTERO, Manual de Direito Administrativo, Op. cit., pág. 492.

²⁴⁶ Uma construção normativa com intuito de garantir que, cada pessoa, dentro das faculdades que lhe são garantidas por lei, deva fazer a defesa da sua vida privada, em toda a sua amplitude. Cfr. art.º 12.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, na qual se dispõe que “ninguém sofrerá intromissões arbitrárias na sua vida privada, na sua família, no seu domicílio ou na sua correspondência, nem ataques à sua honra e reputação. Contra as intromissões e ataques toda a pessoa tem direito a proteção da lei”.

²⁴⁷ Cfr. ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, *Privacy e Proteção de Dados Pessoais: A construção Dogmática do Direito à Identidade Informacional*, Dissertação de Doutoramento em Ciências Jurídico-políticas, Volume I, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2011, págs. 123 e seg.

²⁴⁸ Em igual circunstância, também a Lei de Execução do RGPD, Lei 58/2019, de 8 de Agosto, prevê, nos termos dos artigos 17.º, n.º 3, 31.º n.º 5, e 35.º respetivamente, um conjunto de mecanismo de controlo e tutela contra eventual utilização contrária aos fins aos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos titulares dos dados pessoais. Cfr. Lei 58/2019, de 8 de Agosto, disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/58-2019-123815982> (consultado em 05-07-2022).

No fundo, através do amparo constitucional é conferida a cada cidadão um verdadeiro direito fundamental à “*autodeterminação informacional*” que, no contexto de funcionamento de uma Administração Pública eletrónica, ganha especial relevância haja visto de àquele ter sido idealizado com propósito de conferir mais garantias de controle efetivo a respeito da maneira como são tratados os dados pessoais informatizados pela Administração, destacando-se, nessa ordem de ideias, o importante contributo dado pelo RGPD no reforço do poderes dos titulares do dados, para um maior controlo direto e muito efetivo à forma pessoais são recolhidos, armazenados e trabalho também pela Administração Pública e pelas entidades que com estas colaboram na prossecução do interesse público.

Por outro lado, a utilização dos meios eletrónicos e digitais por parte dos cidadão no âmbito das necessárias relações com a Administração Pública, terá que ter ainda consideração alguns postulados essenciais que conformam o próprio Estado de direito, nomeadamente na exigibilidade de que as atuais e futuras normas reguladoras da organização administrativa, atividades e garantias administrativas dos particulares, no quadro da utilização de ferramentas eletrónicas, respeitem o princípio da legalidade, previsto no art.º 3, do CPA, e bem assim na Constituição, conforme art.º 266.º, n.º 2, pois, mais importante do que tornar a Administração Pública mais próxima, célere e eficiente na prestação de serviços através dos meios eletrónicos, é igualmente importante se garantir que toda a relação jurídico-administrativa estabelecido entre a Administração e os ferramentais digitais e eletrónicas, se dê na base de uma cultura de transparência, respeito pela confidencialidade e segurança no âmbito relacionamento eletrónico entre a Administração e os particulares²⁴⁹.

Administração Pública movida pelas TIC se apresenta efetivamente um novo paradigma disruptivo do tradicional relacionamento entre os particulares e a Administração, tendo como objetivo principal prosseguir o interesse público através de uma prestação de serviços desburocratizados e simplificado, utilizando, para esse efeito, os meios eletrónicos e digitais como ferramentais essenciais no âmbito de toda a atividade administrativa. Contudo, e por outro lado, cremos que não pode ser ignorado o facto de que os ganhos trazidos pela Administração Pública eletrónica,

²⁴⁹ Cfr. PAULO OTERO, Manual de Direito Administrativo, Op. cit., pág. 493-494.

uma vez consolidada no processo de Transformação Digital em curso no Mundo, terá de atender a outros fatores humanos e específicos da realidade sociocultural das regiões ou realidades geográficas nas quais os serviços públicos são prestados por vias eletrónicas ou digital²⁵⁰.

Isto porque a exigência de utilização de meios informatizados e eletrónicos não poderá ser aplicada e exigida indiscriminadamente aos cidadãos, sem atender à ponderação para se saber se efetivamente o progresso tecnológico e de expansão das TIC vêm sendo acompanhadas com políticas públicas que também promovam a literacia informática (e digital) de todos os cidadãos²⁵¹.

Pois, se efetivamente a Administração Pública existe para servir e prosseguir o interesse público, não poder ser aceitável que alguns cidadãos se vejam impossibilitados ou discriminados por não saberem nem possuírem meios eletrónicos para estabelecer contacto e se dirigir à Administração e ter acesso a bens e serviços prestados eletronicamente.

Conforme já vimos ao longo do nosso trabalho, a utilização das TIC importa alguns riscos, pelo que será sempre imperativo que o Estado, querendo socorrer-se das TIC para modernizar e adaptar a Administração Pública aos tempos modernos e dominados pela utilização de serviços públicos através da Internet, procure garantir o equilíbrio, através de instrumentos normativos adaptados à realidade social e, na mesma medida, promover, de forma sustentada, o reforço da capacitação em termos de competências digitais aos cidadãos²⁵², para que a impessoalidade da automação

²⁵⁰ Defendendo a lógica de que as pessoas estão, e devem estar sempre, no centro de qualquer fenómeno que tem como objetivo promover o desenvolvimento social, técnico e científico, acreditamos que, conforme disposto no art.º 22, n.º 1 do RGPD, o titular dos dados utilizados para alimentar o funcionamento de uma Administração Pública eletrónica ou movida pelas TIC (como preferidos chamar), deverá ser sempre o ponto de partida para uma análise acauteladora e prevenida de que a tecnologia não venha a suprimir os seus direitos, visando diminuir riscos de que as decisões ou atos produzidos pelas ferramentas tecnológicas utilizadas pela Administração não passem a ser elas promotoras de novas desigualdades e violações de direitos e interesses legalmente protegidos.

²⁵¹ Artigo 14.º, n.º 4 e 5, do CPA.

²⁵² Uma preocupação e recomendação igualmente espelhada pela própria Comissão Europeia, perante a avassaladora transformação social que a incorporação e uso das TIC já representam hoje nas nossas vidas, oferecendo um leque de oportunidades e facilidades, mas, ao mesmo tempo, comportando em si alguns riscos e ameaças reais à segurança, à liberdade, à democracia e ao livre desenvolvimento da personalidade do homem. Razões mais do que suficientes para que os decisores políticos procurem ajustar os avanços tecnológicos aos deveres de proteção e defesa intransigente dos direitos humanos, para que a digitalização do mundo e a internet sirvam efetivamente às pessoas com o máximo de justiça

não venha a traduzir-se num novo fator de promoção de mais injustiças e desigualdades sociais.

possível. A Declaração europeia sobre os direitos e princípios digitais para a década digital pode ser consultada em <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/declaration-european-digital-rights-and-principles> (consultado em 05-11-2022).

5. CONCLUSÃO

Aqui chegados, importa destacar que, atualmente, não é mais possível ignorar o facto de que as TIC (em todas as suas vertentes, sejam eletrónicas, mecânicas ou digitais) estão a alterar por completo o modelo de organização, estrutura e do agir da Administração Pública. Pois o recurso aos meios tecnológicos têm contribuído para produzir melhorias significativas na aproximação dos serviços entre a Administração Pública e todos aqueles que com ela precisam de se relacionar, imprimindo uma nova lógica de agir administrativo, fundado na premissa de que através da utilização de meios tecnológicos é possível incrementar mais eficiência, proximidade, celeridade, simplificação e racionalização de recursos humanos e materiais para melhor prosseguir o interesse público e cumprir os desígnios em que se fundam o princípio da boa governação.

Assim, depois do rápido e bastante profícuo processo e informatização da Administração Pública portuguesa, registada nas últimas décadas do séc. XX, e a incorporação, subsequente, na primeira década do séc. XXI de serviços automatizados que representaram, à data, avanços bastantes significativos no eliminar de um conjunto de burocracias e constrangimentos de natureza procedimental e de recursos que em muito prejudicava prossecução do interesse público pelos órgãos e agentes administrativos, conforme determina a Constituição, a Administração Pública parece ter ganhado ter encontrado finalmente um caminho que lhe permita continuar a ser a mais importante ferramenta através do qual o Estado prossegue as suas mais importantes tarefas fundamentais.

Com efeito, face aos avanços que têm se registado nos domínios da informática, programação e das TIC em geral e, juntando ao bastante significativo processo de democratização do acesso das pessoas à Internet e a todos os recursos que a mesma possibilita ter acesso, a Administração Pública viu-se obrigada a ter de também se reorganizar e modernizar toda a sua estrutura, especialmente nas de atuação diária junto dos cidadãos. A própria Administração viu-se obrigada a ter de se aproximar a realidade quotidiana da sociedade moderna, na qual impera cada vez mais a generalização do uso dos meios eletrónicos e tecnológicos de um modo geral.

Contudo, cremos que o fenómeno que estamos a assistir da modernização administrativa, através da automatização e digitalização do agir na Administração Pública, é muito mais profundo do que o mero emprego de meios ou ferramentas tecnológicas para o bom exercício da atividade administrativa, apenas com vista à promoção de mais eficiência, simplificação e transparência na relação com os particulares.

A esse propósito, a própria doutrina, de onde se destaca MIGUEL PRATA ROQUE, tem feito críticas ao modo um tanto “substantivo” como o legislador do CPA a optar por construir o conceito/mandato jurídico de “administração eletrónica”, sem, no entanto, densificar a automatização eletrónica, haja vista o facto de aquela não ser apenas um mero instrumento de comunicação entre a Administração Pública e os particulares.

Na verdade, também acompanhamos a ideia de que, efetivamente, estamos diante não apenas de um novo instrumento de comunicação, mas na verdade de uma nova forma de atuação administrativa, carecendo, por isso, que a lei administrativa também seja ela, na medida possível, a mais inclusiva possível no sentido de fazer incluir na sua previsão todos os comportamentos ou formas que compõem a automatização da Administração Pública eletrónica, pois que, salvo melhor opinião, esta deve englobar também todos os meios de automatização resultantes de processos mecânicos que, não obstante não necessitem de estar permanentemente a funcionar num circuito ou sistema informático, são resultado também dos avanços e desenvolvimento das TIC.

Por isso, cremos de ser de extrema importância que, aliado ao ímpeto modernista que necessariamente dominará um conjunto de alterações que ainda a serem introduzidas na Administração Pública, particularmente nas estruturas funcionais da Administração, com vista a torná-la efetivamente mais próxima e enquadrada na nova sociedade de informação, dominada essencialmente pelo recurso e uso dos meios tecnológicos, será igualmente importante que o Estado, através de instrumentos normativos, que garantam que a busca incessante pela eficácia, eficiência, rapidez pelas estruturas administrativas não venham a representar novas ameaças de

diminuição das garantias constitucionais reconhecidas aos particulares, conforme art.º 266.º, n.º 2 da CRP.

Pois que face ao facto de a nova Administração Pública eletrónica se sustentar tecnologicamente através de meios computadorizados com alta capacidade de armazenamento e tratamento de dados e informações desmaterializados, funcionando intermitentemente durante 24 horas por dia e em permanente interação com os cidadãos, necessário se torna que também haja cuidados a ter no sentido do próprio cidadão venha, em alguma medida, sentir desconfiança perante o poder decisório confiado às tecnologias que passam a poder a emitir verdadeiros atos administrativos, com impacto direto sobre a vida, direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. Pelo que, além de modernizar as estruturas administrativas com meios tecnológicos que hoje são essências ao bom exercício da atividade administrativa, é igualmente importante que a Administração Pública eletrónica não se traduza no aprofundar de desigualdades entre os cidadãos, na medida que nem todos estão sempre aptos em termos de literacia digital e de acesso aos meios tecnológicos, para tirar partido e, quando necessário, saber reagir contra eventuais violações legais no âmbito da relação jurídico-administrativa através das TIC.

Importante ainda se mostra o reforço dos mecanismos de segurança, controlo e confidencialidade dos dados e informações recolhidas, armazenadas e tratadas, que são essências ao funcionamento em rede da Administração Pública eletrónica, isto porque a adequação das estruturas administrativas ao novo mundo tecnológico, visando uma maior economicidade e melhor gestão dos recursos administrativos e alcançar resultados que permita a Administração Pública cumprir os seus fins, não deverá, em nenhum momento, possibilitar a instrumentalização dos cidadãos, pois a busca pela eficácia, o melhor custo e benefício para se prosseguir o interesse público deve, conforme consagração constitucional, ser o apanágio do agir da Administração e dos seus órgãos, antes mesmo da chegada e proliferação das TIC no seio da Administração Pública.

Por isso, as TIC representam efetivamente um marco de transformação estrutural da Administração Pública moderna do séc. XXI, obrigando a profundas alterações do ponto de vista da funcionalidade das estruturas administrativas, e ao mesmo uma

readequação dos fins prosseguidos pela Administração Pública, haja visto, salvo melhor opinião, haver neste momento dúvidas quanto a capacidade de resposta do ponto de vista do desenho legal existente para responder ao complexo e bastante exigente poder da automatização da Administração Pública através das TIC.

Contudo, e por fim, as TIC serão o principal veículo à prossecução do interesse público pela Administração Pública, já que se apesentam como sendo um dos principais eixos da boa governação e da governação eletrónica e/ou digital dos tempos modernos. Contudo, o sucesso da Administração Pública movida pelas TIC dependerá ainda, além da segurança e da desmaterialização da informação, que se garanta um real e efetivo reforço de acessibilidade compreensível a todos os cidadãos, através de políticas de promoção de uma maior inclusão dos particulares no processo de transformação eletrónica e digital da Administração Pública, preservando sempre o equilíbrio entre a utilização das TIC enquanto importante elemento de simplificação e modernização administrativa, mas, ao mesmo tempo, e na medida do possível, garantir que caso seja necessário o particular terá sempre um funcionário humano (contrapondo o computador funcionário) devidamente qualificado e apto a defender e a prosseguir o interesse público, sempre no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos de todos os cidadãos.

BIBLIOGRAFIA

ÁLVAREZ, Jesús Timóteo – Gestão do Poder Diluído, A Construção da Sociedade Mediática, 1989 - 2004, Edições Colibri, Instituto Politécnico de Lisboa, 2004.

AMARAL, Diogo Freitas do – Curso de Direito Administrativo, 2ª Edição, com a colaboração de Lino Torgal, Vol. II, Almedina, 2012.

AMARO, M. De Areias – Noções de Administração Pública, Plátano Editora, 1ª Edição, 1980.

ASCENSÃO, José Oliveira – Direito da Internet e da Sociedade de Informação, Volume I, Almedina, 2022.

BAÍA, Gelson, Breves Comentários à LPDP, Parte I, AAFDL, 2021.

BARBOSA, Maria Luís – As Ameaças ao Ciberespaço e a Estratégia de Cibersegurança na UE e em Portugal, In Revista de Direito e Segurança, Ano IV, Número 8, Julho, Dezembro de 2016, pág. 162-165.

BRAVO, Álvaro Sanchez, La Administración Electrónica en España, 2007.

CAETANO, Marcelo – Estudos de História da Administração Pública Portuguesa, Organização e Prefácio de DIOGO FREITAS DO AMARAL, Coimbra Editora, 1994.

CAETANO, Marcelo – Manual de Direito Administrativo, 10ª Edição, Revista e Atualizada pelo Prof. Doutor DIOGO FREITAS DO AMARAL, Almedina, 2010.

CALDAS, Gabriela, Rumo a um Sistema de Informação Europeu? *Towards a European Central Intelligence service?* In Revista de Direito e Segurança, Ano IV, Número 8, Julho de 2016, págs. 55-58.

CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital – Constituição da República Portuguesa Anotada, 3ª Edição revista, Coimbra Editora, 1993.

CARVALHEDA, Luís e CABRITO, Belmiro Gil – Noções de Administração Pública - Tomo I, Texto Editora, 1987.

Constituição da República Portuguesa e Legislação Complementar, AAFDL, 2015.

DE ABREU, Joana Covelo, O Mercado Único Digital como um novo mundo para a União Europeia: repercussão na estrutura regulatória social e institucional – a redefinição do serviço universal e do Organismo de Reguladores Europeus das Comunicações Eletrónicas (ORECE), In Unio – EU, Law Journal, Vol. 4, Nº. 2, Julho de 2018, págs. 59-72.

DE ALMEIDA, Mário Aroso, Teoria Geral de Direito Administrativo, 8ª Edição, Almedina, 2018.

DIAS, José Eduardo Figueiredo e OLIVERIA, Maria Fernanda – Noções Fundamentais de Direito Administrativo, Almedina, 2005.

FERNANDES, Sophie Perez, Mercado Único Digital e coordenação dos sistemas de segurança social – soluções de interoperabilidade ao serviço da proteção social, In Unio, EU Law Journal , Vol. 4, n.º 2, julho de 2018, págs. 21-42.

FORSTHOFF, Ernest – Tratado de Derecho Administrativo, Instituto de Estudios Politicos, Madrid, 1958.

GOMES, Carla Amado, NEVES, Ana Fernanda, SERRÃO, Tiago (COORD.) – Comentários Ao Novo Código do Procedimento Administrativo, Volume I, AAFDL Editora, Lisboa, 2015.

GOMES, Carla Amado, NEVES, Ana Fernanda, SERRÃO, Tiago (COORD) – Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos, Volume I, AAFDL Editora, Volume I, Lisboa, 2018.

GOMES, Carla Amado, PEDRO, Ricardo, MAÇAS, Fernanda (COORD.) – Garantia de Direitos e Regulação: Perspectivas de Direito Administrativo, AAFDL Editora, Lisboa, 2020.

GOMES, Carla Amado, SERRÃO, Tiago (Org.) – Coletânea de Legislação de Direito Administrativo, 11.ª Edição, AAFDL Editora, 2021.

GONÇALVES, Pedro Costa – Manual de Direito Administrativo, Volume I, Almedina, 2020.

MARQUES, Rui, FERRAZ, David – Governação Integrada e Administração Pública, Ina Editora, Lisboa, 2015.

MIRANDA, Jorge – Direitos Fundamentais, 3ª Edição, revista e atualizada, Almedina, 2020.

Mola, D. J., Reyna, C. (2022). Indicadores de desigualdad y Gobierno Electrónico: revisión sistemática y estado del arte. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, n.º30 Noviembre de 2022, págs 45-55. Disponível em <https://doi.org/10.24965/gapp.10987>.

OTERO, Paulo – O Poder de Substituição em Direito Administrativo, Enquadramento Dogmático-Constitucional, Vol. II, Lisboa: Lex, 1995.

OTERO, Paulo, – Manual de Direito Administrativo, Volume I, Almedina, 2013.

PINHEIRO, Alexandre Sousa – *Privacy* e Proteção de Dados Pessoais: a Construção Dogmática do Direito à Identidade Informacional, Associação Académica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2015.

PINHEIRO, Alexandre Sousa – *Privacy e Proteção de Dados Pessoais: a Construção Dogmática do Direito à Identidade Informacional*, Dissertação de Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas, Volume I, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2011.

ROQUE, Miguel Prata – *Tratado de Governação Pública*, Volume I, AAFDL Editora, Lisboa, 2021.

ROQUE, Miguel Prata, *In O Nascimento da Administração Eletrónica num espaço Transnacional (Breves Notas a Propósito do Projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo, E-pública*, Revista Eletrónica de Direito Público, n.º 1, 2014, págs. 307-321.

ROQUE, Miguel Prata, *In O procedimento Administrativo Eletrónico**, AAFDL, Lisboa, 2015, págs.377-408.

SÁNCHEZ, Pedro Fernández – *Direito da Contratação Pública*, Volume II, AAFDL, Lisboa, 2020.

SOUSA, Marcelo Rebelo de e MATOS, André de – *Direito Administrativo Geral, Introdução e princípios fundamentais*, 3ª Edição reimpressão, D. Quixote, 2010.

SOUSA, Marcelo Rebelo de e MATOS, André de – *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, *Introdução ao Direito Administrativo*, 12.ª Edição, Âncora Editora, 2016.

SOUSA, Nuno J Vasconcelos Albuquerque – *Noções de Direito Administrativo*, 2ª ed., GES legal. 2020.

SOUSA, Nuno J Vasconcelos Albuquerque – *Noções de Direito Administrativo*, Almedina, 2019.

VENÂNCIO, Pedro Dias – *A Tutela Jurídica do Formato de Ficheiro Eletrónico*, Almedina, 2016.

ZUIN, Aparecida Luzia Alzira, MATARÉSIO, Larissa Zuin, (COORD) – *Mídia, Política, Tecnologias e Direitos Humanos*, Editora Juruá, Porto, 2021.

WEBGRAFIA

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Orientações para Digitalização até 2030: a via europeia para a Década Digital
Comunicação (COM/2021/118 final) disponível em https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:12e835e2-81af-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF

Comunicado do Parlamento Europeu sobre a proposta de discussão, apresentada pelos eurodeputados, a respeito da regulação das plataformas de redes sociais.

Disponível para consulta em <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20210204IPR97120/regular-as-plataformas-de-redes-sociais-para-defender-a-democracia>

Decreto-lei 135/99, de 22 de abril, que define os princípios gerais de ação a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua atuação face ao cidadão, bem como reúne de uma forma sistematizada as normas vigentes no contexto da modernização administrativa.

Disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/135-1999-534640>

Declaração sobre Direitos e Princípios Digitais Europeus (COM/2022/28 final)

Disponível para consulta em <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/declaration-european-digital-rights-and-principles#Declaration>

Decreto-lei 74/2014, de 13 de maio, que 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.

Disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/74-2014-25343692>

Regime jurídico da segurança do ciberespaço, que transpôs a [Diretiva \(UE\) 2016/1148](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de julho de 2016, relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e da informação em toda a União.

Disponível em https://dre.pt/dre/detalhe/lei/46-2018-116029384?_ts=1649462400044

Orientações para a Digitalização até 2030: a via europeia para a Década Digital.

Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0118>

Lei n.º 58/2019, de 08 de agosto, que assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.

Disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/58-2019-123815982>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2015, de 19 de junho

Disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/42-2015-67540636>

Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados).

Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>

REGULAMENTO (UE) 2022/2065 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 19 de outubro de 2022 relativo a um mercado único para os serviços digitais e que altera a Diretiva 2000/31/CE (Regulamento dos Serviços Digitais).

Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.277.01.0001.01.POR&toc=OJ%3AL%3A2022%3A277%3ATOC

Revista ePública

Disponível em <https://e-publica.pt/>

Texto de Luís Vidigal

Disponíveis para consultas em <https://luisvidigal.pt/textos/>

Comissão europeia

Disponível em https://ec.europa.eu/info/index_pt

Centre d`analyse du terrorisme

Disponível <https://www.cat-int.org/index.php/2016/10/17/le-financement-des-attentats-de-paris-janvier-et-novembre-2015/?lang=em>

Consulta de legislação europeia

Disponível https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/find-legislation_pt (consultado entre 2020/2022)

Europol

Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0794&from=PT>

Sistema de Informação Mútua sobre Protecção Social

Disponível <https://www.missoc.org/>

A inteligência artificial

Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/priorities/inteligencia-artificial-na-ue/20200827STO85804/o-que-e-a-inteligencia-artificial-e-como-funciona>

A luta essencial contra a desinformação e a manipulação segundo Josep Borrel

Disponível em https://www.eeas.europa.eu/eeas/luta-essencial-contra-desinforma%C3%A7%C3%A3o-e-manipula%C3%A7%C3%A3o_pti?s=102

Balcão eletrónico ccdr-n.pt

Disponível em <https://e-balcao.ccdr-n.pt/>

Balcão de acesso a serviços públicos

<https://eportugal.gov.pt/>

Instituto Nacional de Administração, I.P., (INA, I.P.)

<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=lancadas-primeiras-formacoes-de-capitacao-digital-para-a-administracao-publica-financiadas-pelo-prr>

Portal de serviços públicos

Disponível em <https://eportugal.gov.pt/>

Repositório da Universidade do Minho
Disponível em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/>

Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública
Disponível em <https://www.iap.gov.pt/>

Agência para a Modernização Administrativa
Disponível em <https://www.ama.gov.pt/>

Balcão eletrónico da Câmara Municipal de Lisboa
Disponível em <https://informacoeseservicos.lisboa.pt/servicos/urbanismo-digital>