



Universidade Católica Portuguesa

Os princípios aplicáveis à Administração

Eletrónica

Reflexos da Reforma do CPA e novas tendências do

Direito Administrativo

Rodrigo Benevides Viveiros

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2017



Universidade Católica Portuguesa

Os princípios aplicáveis à Administração Eletrónica
Reflexos da Reforma do CPA e novas tendências do Direito
Administrativo

Dissertação no âmbito
do mestrado em Direito
Administrativo para obtenção
do grau de Mestre pela
Universidade Católica do
Porto.

Rodrigo Benevides Viveiros

Aluno nº: 349415064

Orientador: Professor Doutor Mário Aroso de Almeida

Escola de Direito do Porto da Universidade Católica, 9 de outubro de 2017

Agradecimentos

Aos meus pais, irmãos e familiares pelo apoio incondicional em toda a minha travessia académica e pessoal. Aos amigos, colegas e professores. À Universidade de Coimbra e à Escola de Direito do Porto da Universidade Católica, expresso aqui a minha gratidão.

Resumo

A presente dissertação tem como objeto os princípios aplicáveis à Administração Eletrónica em Portugal.

O nosso estudo visa em primeiro lugar compreender o meio social, organizado numa lógica de rede, em que hoje se move e adapta o Direito Administrativo. Assim, partimos da definição conceptual dessa sociedade e refletimos sobre o Novo Código de Procedimento Administrativo e a consagração do artigo 14º relativo aos princípios aplicáveis à Administração Eletrónica, descortinando cada uma das suas alíneas e procurando assinalar outros princípios de Direito e conceitos nelas presentes de forma direta ou indireta, designadamente, o conceito de eficiência e transparência da Administração e a sua relação com o direito de acesso à informação e aos meios informáticos num contexto de desmaterialização e simplificação.

Neste sentido, pretende-se explorar o artigo 14º em várias dimensões; por um lado, perceber os reflexos da reforma administrativa na sua consagração e nos conceitos que o envolvem e por outro, assinalar as novas tendências do Direito Administrativo presentes no mesmo.

Por fim, procuramos perceber a sua influência na previsão legal do processo administrativo eletrónico, explicando como este se procede no recurso às novas tecnologias de informação e comunicação entre a Administração e o interessado, visando compreender o fenómeno de automação das decisões administrativas e a natureza do ato resultante.

Palavras chave: Sociedade em rede. Princípios aplicáveis à Administração Eletrónica. Modernização. Desmaterialização. Simplificação. Automação. Transparência. Informação e comunicação. Procedimento administrativo eletrónico. Ato administrativo eletrónico.

Abstract

The purpose of this dissertation is to understand the principles applicable to the Electronic Administration in Portugal. First of all, our study aims to understand the social environment, organized in network logic, in which Administrative Law moves and adapts. We start from the conceptual definition of this society and reflect on the New Code of Administrative Procedure and the consecration of the article 14º, on the principles applicable to Electronic Administration, revealing each one of its lines seeking to point out other principles of Law and concepts present in them like the concept of efficiency and transparency of the Administration and the right of access to the information and the means of computing in a context of dematerialization and simplification.

We intended to explore the Article 14º in several dimensions, on one hand, perceive the reflexes of administrative reform in the article and the concepts that involve it, on other, point out new trends in Administrative Law present in it.

In this sense, we intend to understand the influence on the prevision of the electronic administrative process, explaining how this is done in the use of new information and communication technologies between the Administration and the interested and finally we aim to understand the phenomenon of automation of administrative decisions and the nature of the resulting act.

Keywords: Network society. Principles applicable to electronic administration. Modernization. Dematerialization. Simplification. Automation. Transparency. Information and communication. Electronic administrative procedure. Electronic administrative act.

Índice

Introdução.....	pág., 1
O Direito Administrativo e a Sociedade em Rede	pág., 2
O Novo Código e os Princípios aplicáveis à Administração Eletrônica.....	pág., 5
O artigo 14º do NCPA.....	pág., 6
A eficiência e transparência.....	pág., 12
A transparência Administrativa e o direito de acesso à informação.	pág., 13
A desmaterialização.....	pág., 16
A simplificação administrativa.....	pág., 18
O procedimento administrativo e a administração eletrônica.....	pág., 19
O procedimento administrativo eletrônico.....	pág., 21
A iniciativa eletrônica.....	pág., 22
O Balcão Único eletrônico.....	pág., 22
A instrução eletrônica.....	pág., 25
As comunicações.....	pág., 26
As notificações.....	pág., 28
Contagem de prazos e dilações.....	pág., 30
A automação e o ato administrativo eletrônico.....	pág., 30
Conclusão.....	pág., 34
Bibliografia.....	pág., 36
Outras fontes citadas.....	pág., 38

Abreviaturas

CRP: Constituição da República Portuguesa

CPA: Código de Processo e Procedimento Administrativo

NCPA: Novo Código de Processo e Procedimento Administrativo

OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

Pág.: Página

ss: Seguintes

Introdução

O nosso estudo tem por objeto a consagração e aplicação do novo artigo 14º do NCPA relativo aos princípios aplicáveis à Administração Eletrónica visando um olhar sobre as recentes alterações introduzidas no Código de Processo Administrativo descortinando neste âmbito os reflexos da reforma administrativa e das atuais tendências do Direito Administrativo no presente texto legal.

Neste sentido, em primeiro lugar, vamos procurar compreender o contexto social organizado em rede ao qual o Direito Administrativo se deve adaptar, compreendendo o fenómeno da administração eletrónica que procura promover a eficiência e a transparência da atuação do Estado junto do cidadão, garantindo o acesso à informação administrativa e a sua crescente desmaterialização num contexto de simplificação administrativa.

Em segundo lugar, pretende-se compreender a influência destas tendências crescentes do Direito Administrativo em Portugal no próprio Procedimento Administrativo, e na forma como a Administração se relaciona com o particular no decorrer deste e, por fim, perceber a natureza da decisão resultante.

Com recurso a uma metodologia que passa essencialmente pela consulta de legislação produzida e de obras de autores consagrados nesta matéria, procuraremos ainda extrair alguma conclusão que possa ser eventualmente útil a outros estudos, considerando que esta é ainda uma temática a carecer de debate no âmbito do Direito Administrativo.

O Direito Administrativo e a Sociedade em Rede

O Estado subsiste dependente de uma estrutura organizativa centrada na prossecução dos seus objetivos, tendo como escopo último o interesse público ¹. Na prossecução desse fim emerge o dilema entre o peso de uma regulamentação extensiva das diferentes atividades que desenvolve, promovendo a estabilidade e coordenação da própria estrutura, e por outro lado a necessidade de inovar e adaptar ao meio. A organização vive e atua num meio ambiente em constante mutação pelo que o seu êxito e sobrevivência exigem adaptação e inovação sem prejuízo da estabilidade, sob pena da organização não se dissolver no próprio ambiente.² A própria conceção dos modelos de Estado e as formas como estes atuam ligam-se de forma inevitável ao contexto em que esse se insere, refletindo a evolução económica, política, social ou mesmo tecnológica.

A função do Estado é essencialmente a de estabelecer a ordem de toda a estrutura da sua atuação devendo satisfazer o requisito da *eficiência*, sendo o fim o bem público. Neste sentido, surge o modelo legal-racional de Max Weber, o *modelo burocrático*, criticado por alguns pela sua desmesurada racionalidade formal e impessoalidade, que esquece os fatores humanos e sociais com incidência sobre o funcionamento da Administração, tendo um carácter fechado que dificulta os canais de comunicação com o meio ambiente social. Numa Administração burocrática a serenidade das escolhas administrativas não se compagina com o contato e participação do cidadão, apresentando-se como uma administração distante inacessível, fechada e secreta, ficando isolada do ambiente social, procurando ditar a sua lei em vez de ser influenciada por este, sendo o modelo mais comum ao Estado Liberal.

Por seu lado, a psicossociologia, designadamente a chamada Escola das Relações Humanas, veio pôr em causa a suficiência de uma análise formal, propondo como alternativa um *modelo participativo* ou mesmo *autogestionário*, levando à participação ativa das forças sociais no processo de formação da decisão administrativa através de

¹ Como decorre da primeira alínea do artigo 266.º da nossa Constituição, a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. O princípio da prossecução do interesse público, implica a existência de um dever de boa administração, satisfazendo as necessidades de uma determinada coletividade, da forma mais eficiente possível, adotando para cada fim a solução ótima, quer do ponto de vista técnico, quer do ponto de vista financeiro, realizando e assegurando os valores de Segurança, Justiça e Bem-Estar.

² Vide. MACHADO, Batista; *Caderno II "Administração, Estado e Sociedade, exercícios de reflexão pág., 8 e ss.*

órgãos de mediação adequados, prevendo a participação dos próprios agentes como dos grupos sociais.

Partindo-se do princípio geral de que toda a organização é eco dependente, porque jamais se acha isolada do meio ambiente onde se move, antes, comunicando com ele, o isolamento integral e a supressão desta relação ecológica, pressuposta pelo modelo burocrático não é concebível, embora a organização deva ser capaz de projetar no meio ambiente a sua ordem específica. A organização precisa de um fluxo contínuo de informação sobre as condições e expectativas do meio social onde intervém e sobre os efeitos e resultados das suas decisões e atuações³.

Com o Estado Social a Administração passa a acarretar novas e variadas funções, nomeadamente nas áreas da saúde, educação e segurança e ação social, levando a que o modelo de comunicação burocrático se demonstre obsoleto. Como consequência vem propor-se um modelo participativo⁴ que favorece a democratização da própria Administração, promovendo-se a satisfação e integração dos agentes, suprimem-se conflitos e desbloqueiam-se obstruções e disfuncionalidades entre estes, incrementando-se a eficácia da própria ação administrativa e respondendo-se da melhor forma às exigências do meio-ambiente. No mesmo sentido, procura-se a descentralização do próprio aparelho administrativo ligado à ideia de eficácia ou de eficiência na gestão dos meios disponíveis.

O Direito Administrativo vem disciplinar, por um lado, a organização da Administração Pública, e por outro, as relações jurídicas e administrativas que surgem no exercício das suas funções, sendo assim a área jurídica mais próxima da sociedade e devendo por isso ser dinâmico e integrador, adaptando-se às mudanças da mesma e refletindo a evolução técnico-científica.⁵O Direito Administrativo como direito do Estado e comunidades é o mais sensível às mudanças do cotidiano tendo que ter princípios adaptáveis às novas realidades e havendo sempre novas matérias objeto de estudo que se vêm relacionar com a área administrativa de uma forma ou outra.

E é neste sentido que se torna inevitável que o Direito Administrativo crie pontos de contato com a chamada *Sociedade de Informação* que surge no nosso dia-a-dia com

³ Vide. MACHADO, Batista; *Caderno II "Administração, Estado e Sociedade, exercícios de reflexão* pág., 26 e ss.

⁴ Cobrindo práticas que vão desde a simples consulta a fórmulas próximas da autogestão e desde a simples participação à codecisão.

⁵ Seja de louvar a anterior redação do nosso CPA que foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro e revisto pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro, permanecendo em vigor até 2015

uma autêntica revolução, capaz de alterar conceitos como o de civilização, democracia e modernidade, sendo que é capaz de germinar em diferentes vetores como o tecnológico, o económico, o ocupacional, o espacial, e ainda o cultural⁶ havendo diferentes olhares técnicos e abordagens sobre o conceito por cada vetor, por si só ou em conjunto com outro, ou com outros.

A 21 de Março de 1996 o Ministro da Ciência e Tecnologia é incumbindo de promover um debate nacional relativamente à criação de um “Livro Verde” capaz de proporcionar ou alavancara aos portugueses e as suas organizações, nomeadamente o Estado, para uma *Sociedade de Informação*, criando-se para o efeito uma equipe da Missão por resolução do Conselho de Ministros nº16/96, de 21 de março, e resolução nº 37/96, de 4 de julho. Caminho que outros países da Europa já trilhavam há mais tempo.

Publicado em 1997, o “Livro Verde” vem avançar com uma definição com raízes nos vetores económico e cultural vendo a *Sociedade de Informação* como uma forma de “*desenvolvimento social e económico em que a aquisição, armazenamento, processamento, valorização, transmissão, distribuição e disseminação de informação conducente à criação de conhecimento e à satisfação das necessidades dos cidadãos e das empresas, desempenham um papel central na atividade económica, na criação de riqueza, na definição da qualidade de vida dos cidadãos e das suas práticas culturais.*” A *Sociedade de Informação* surge assim definida como sendo a que recorre às redes digitais e que vive o impacto e alterações nos domínios económicos e de bem-estar social, de um novo mundo cada vez mais orientado para as novas tecnologias.

Numa perspetiva económica e ocupacional as novas tecnologias de informação e comunicação são tidas como fonte principal da produção de valor, sobrepondo-se a informação e conhecimento à força do trabalho, substituindo-se o valor trabalho pelo valor do saber. A internet vai desempenhar um papel central na definição conceptual da *Sociedade da Informação*, tendo profundo impacto nas esferas da vida do cidadão, sendo o meio fundamental em que esta assenta, numa lógica de *rede*.

A expressão *Sociedade em Rede* surge da necessidade de um novo paradigma baseado nas tecnologias de informação. Não esquecendo que a sociedade é quem dá forma à tecnologia⁷, surgindo esta última como condição não suficiente à formação de

⁶ PRATAS, Sérgio, a *Transparência do Estado, Administração Aberta e Internet* Ina editora Lisboa 2013 pág., 55 e ss.

⁷CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo; *A Sociedade em Rede. Do conhecimento à Ação Política*, Conferência promovida pelo Presidente da República a 4 e 5 de março de 2005, Centro Cultural de Belém

uma nova organização social baseada em redes, a sociedade emergente desta relação em rede tem sido denominada de *Sociedade da Informação* ou *Sociedade do Conhecimento*, terminologia que parece causar desconforto em alguns setores da ciência e do pensamento por ser certo que o conhecimento e a informação ocuparam sempre um papel central na sociedade ao longo da História, e não apenas na sociedade em que hoje vivemos. *As sociedades não perdem o seu lastro histórico; o desejo da Sociedade da Informação — e do Conhecimento — não faz uma sociedade nova: é antes a renovação de um ideal antigo, a proclamação de uma liberdade desejada, a fome de modernidade e de justiça, como se, de repente, as possibilidades técnicas tornassem insuportáveis os entraves burocráticos, a sufocação autoritária, a privação de informação e de saber.*⁸

Preferimos então uma ideia da “rede” tendo como base a comunicação digital. O que hoje se exalta com o entendimento de Sociedade em Rede não pode ser desligado do movimento de globalização, pois o que está em causa é uma verdadeira rede no panorama global, desprovida de barreiras físicas que aproxima o Homem de um modo nunca antes visto pela História numa verdadeira “aldeia global”, sendo a Internet o *médium* responsável por essa esmagadora aproximação, tendo tido o crescimento mais rápido em comparação com outras tecnologias de informação e comunicação como a rádio e a televisão, passando de 50 milhões de utentes em 5 anos da sua existência e ultrapassando os 700 milhões de utentes no início do novo milénio, sendo esta vista, por um lado, como uma tecnologia de acesso e fornecimento de informação e, por outro, como uma tecnologia social.

O Novo Código e os Princípios aplicáveis à Administração Eletrónica

O novo Código do Procedimento Administrativo, foi influenciado pela doutrina moderna e pelo Direito da União Europeia e resulta de autorização legislativa concedida ao Governo por parte da Assembleia da República, pela Lei nº42/2014, de 11 de julho⁹, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição da República

pág.,17, estabelece um paralelismo com o papel da eletricidade ou do motor elétrico nas formas organizacionais da sociedade industrial. “por exemplo, a grande fábrica industrial e a sua relação com o movimento laboral”.

⁸ Livro Verde de 1997.

⁹ Vide FONTES, José; *Curso sobre o novo código de procedimento administrativo; Palestra Sobre o procedimento administrativo* Almedina 2017 6ª edição.

Portuguesa e aprovado pelo Decreto-Lei do Governo nº 4/2015, de 7 de janeiro, entra em vigor “Novo Código de Procedimento Administrativo”, a 8 de abril de 2015.

De realçar as relevantes alterações relativas a um âmbito de aplicação mais alargado, sendo aplicado a todo o exercício do poder administrativo, independentemente da natureza das entidades que o exerçam. Como resulta dos nºs 1, 2 e 3 do seu artigo segundo, o NCPA passa a aplicar-se a qualquer entidade no exercício do poder administrativo, exceto as normas sobre organização administrativa, que só se aplicam aos órgãos referidos no nº 4 do artigo 2º. O NCPA aplica-se, pois, a todos os órgãos do Estado ou das Regiões Autónomas, mesmo se não integrados na Administração Pública, e, dentro desta às autoridades administrativas independentes.

Foram muitos os fatores que contribuíram para a criação deste “Novo” Código de Procedimento e Processo Administrativos¹⁰, estando entre estes a necessidade de dar resposta às *lacunas do Código anterior (...), a omissão de referência à Administração eletrónica (...)* e ainda a incorporação de *ensinamentos do Direito Comparado, concretamente dos Direitos alemão e italiano em matéria de Administração eletrónica, ...*). A doutrina manifestava já uma urgência na revisão em especial quanto as formas de comunicação eletrónica no interior da Administração e entre esta e os particulares, estabelecendo-se mecanismos de simplificação procedimental.¹¹

O artigo 14º do NCPA

Hoje, temos no Capítulo II da Parte I do CPA consagrado o artigo 14º, relativo aos Princípios aplicáveis à Administração Eletrónica, como orientador de toda a atividade administrativa.

Embora surja como uma novidade no que diz respeito aos princípios gerais da atividade administrativa, o nosso ordenamento jurídico contava já com disposições referentes ao recurso aos meios eletrónicos por parte da Administração.¹² Importa assim perceber a amplitude do artigo, e questionarmo-nos do verdadeiro significado e valor da

¹⁰ QUADROS, Fausto de; CORREIA, José Manuel Sérvulo; MACHETE, Rui Chancerelle de; ANDRADE, José Carlos Vieira de; GARCIA, Maria da Glória Dias; ALMEIDA, Mário Aroso de; HENRIQUES, António Políbio; SARDINHA, José Miguel; Comentários à revisão do Código do Procedimento Administrativo, Coimbra, Almedina, 2016 pág., 13 e ss.

¹¹ MACHADO, Cristina da Silva Lopes Navarro; *A Decisão administrativa eletrónica. a emergência da regulação do procedimento administrativo eletrónico*, dissertação em Direito Administrativo, Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito 1009/2010 pág., 88 e ss.

¹² Decreto-Lei nº 132/99 de 22 de abril ou ainda o Decreto-lei 74/2014 de 13 de maio.

sua expressão escrita. Nas palavras de Marcelo Caetano, os princípios são o *espírito do sistema*. Tentemos, pois, compreender a sua redação e o que transparece das alterações do sistema e do seu espírito.

Repare-se antes de mais que ao contrário dos restantes princípios do Capítulo II do CPA na epígrafe do artigo 14º, que este por si só não representa um princípio, mas antes apela a vários princípios aplicáveis à Administração Eletrónica.

O presente artigo manifesta-se em dois planos distintos, num plano interno, ou seja, na relação da Administração, considerada como um todo, dentro de si própria na sua relação com os seus serviços e órgãos e ainda num plano externo nas relações entre a Administração e o particular, tendo especial relevo as alterações que o novo artigo vem propor ao próprio processo administrativo. Falamos assim de *interoperabilidade* como pressuposto organizacional da própria administração eletrónica¹³ sendo este o meio que possibilita a “*interconexão dos sistemas, informação e formas de trabalhar, não só entre as distintas administrações ou departamentos governamentais como também no sector empresarial e os cidadãos em geral*”.

Da sua redação legal podemos denotar expressão de outros princípios como o antigo artigo 10º que caiu com a revisão do nosso CPA, que postulava o *Princípio da desburocratização e da eficiência*, como também no novo artigo 5º referente ao *Princípio da boa administração*, principalmente na dimensão da *eficiência* administrativa denotando-se ser uma das principais preocupações do “Novo” Código.

Além dos referidos princípios, o artigo 14º dá também expressão *Princípio da igualdade* nos termos do artigo 6º do NCPA e 13º da nossa CRP, do *Princípio da Administração aberta* nos termos do artigo 17º do CPA no tocante à transparência administrativa, e ainda o *Princípio da Proteção de dados* como previsto no artigo 18º do CPA.

Quanto à sua primeira alínea, o artigo 14º vem prever o “dever” de utilização preferencial de meios eletrónicos, manifestando-se quer na atividade desenvolvida pela própria Administração Pública quer na sua relação com os interessados e em especial no

¹³ Podemos assistir a três formas de interoperabilidade; a técnica, que assenta no desenvolvimento contínuo de padrões de comunicação, transporte, armazenamento e representação da informação; a interoperabilidade semântica relativa á perçetibilidade da informação o que se reflete em acordos relativamente a definição, contextualização e significado dos dados; e por fim a interoperabilidade organizacional relativa á coordenação e alinhamento entre os processos de negócio e a arquitetura da informação envolvendo toda a organização, numa perspectiva de eficiência, produtividade e qualidade de serviço. *Vide*; PEREIRA, Duarte Amorim; *Informática direito e administração a influência das tecnologias de informação e comunicação na atividade administrativa*, Universidade de Coimbra, março de 2009, pág., 46.

Procedimento Administrativo.¹⁴ Compreendemos, que é no procedimento administrativo, mas não só, que o novo princípio mais se manifesta, de modo a “*promover a eficiência e a transparência administrativas*” e a “*proximidade com os interessados*”, procurando uma resposta mais célere segura por parte dos Tribunais Administrativos, garantindo os direitos dos cidadãos perante a Administração.

A alínea segunda e terceira do artigo 14º vêm espelhar as garantias na utilização dos meios eletrónicos e o dever que cabe à Administração na disponibilização e divulgação adequada dos meios necessários ao relacionamento com a Administração.

O dever enunciado na alínea 4 do artigo 14º deve ser entendido em conjugação com o artigo 47º do Decreto-lei nº 135/99 de 22 de abril com as devidas alterações introduzidas. Assim, *os serviços e organismos da Administração Pública devem disponibilizar aos cidadãos e aos agentes económicos portais e ou sítios na Internet*. Devemos aqui ter algum cuidado na interpretação deste dever, isto porque como referimos nos termos do artigo 2º do nosso CPA os princípios da atividade administrativa estendem-se a entidades privadas, quando adotem condutas no exercício de poderes públicos ou reguladas por disposições de Direito Administrativo e ainda a estruturas administrativas limitadas que não têm capacidade nem justificação para a criação e manutenção de um sítio *online*.¹⁵ Assim, a vinculação desta norma não pode ser idêntica para todas as entidades, surgindo enquanto dever e não como obrigação.

Por sua vez, o número 5 reforça o princípio da igualdade no acesso aos serviços administrativos, percebendo-se facilmente que não é obrigatória a utilização dos meios eletrónicos no âmbito do procedimento administrativo.

A literacia digital vem apresentar-se como condição *sine qua non* para a concretização prática de um direito de acesso à informação administrativa, deste modo o poder público deve apresentar e promover medidas que contribuam para um ajuste do cidadão às novas tecnologias, afinal *não se constrói um Estado Aberto se não existir por parte dos cidadãos, capacidade, saber ou apetência para transpor as barreiras técnicas e psicológicas de acesso à informação disponibilizada*.¹⁶

¹⁴PINHEIRO, Alexandre Sousa; SERRÃO, Tiago; CALDEIRA, Marco; COIMBRA, José Duarte; *Questões Fundamentais para a aplicação do CPA* Almedina 2016 pág., 87.

¹⁵ Como é o caso das juntas de freguesia ou pequenas escolas.

¹⁶ *À cabeça deste “Livro Verde” colocámos, como não podia deixar de ser, a questão decisiva da democraticidade e o combate à exclusão*. José Mariano Gago, Ministro da Ciência e da Tecnologia, maio de 1997, preâmbulo. Pág., 6.

O número 4 do artigo 14º do “Novo” CPA, vem acautelar uma das principais objeções apontadas à administração eletrónica, relativamente aos particulares que não dispunham de conhecimentos ou recursos económicos indispensáveis para a utilização desses meios de contato, levamo-nos à temática da infoexclusão. Tentemos esclarecer então como a nova redação do CPA vem lidar com essa delicada questão.

O número 4º do artigo 14º vem assegurar que cabe à Administração Pública disponibilizar esses meios. Como sabemos, o número 4 do artigo 61º do NCPA, relativo à utilização de meios eletrónicos no âmbito da instrução dos procedimentos administrativos que no seu número 3 alínea b) prevê o direito do interessado obter os instrumentos necessários à comunicação por via eletrónica (...) *designadamente o nome de utilizador e palavra-passe (...) conta de correio eletrónico e assinatura digital certificada*.¹⁷ Por sua vez na alínea a) do número 1 o referido artigo 61º consagra um *princípio da acessibilidade compreensível*¹⁸

Os números 4 e 5 do artigo 14º vêm refletir o *princípio do paralelismo do tratamento* com vista a garantir um tratamento equitativo entre quem comunica com a Administração por meios tradicionais ou tecnológicos, assegurando-se que o recurso a esses meios é facultativo e que a sua não utilização não gera discriminação ou restrição de qualquer natureza.

Como percebemos, o número 5 do artigo 14º reflete a não *discriminação baseada na não utilização de meios eletrónicos*, surge da necessidade de articulação do incentivo ao recurso das tecnologias de informação, principalmente no âmbito do procedimento administrativo, zelando por possíveis restrições ou discriminações que advenham da falta de conhecimento do cidadão ou falta de capacidade financeira para o acesso e utilização dos meios eletrónicos. A expressão “em caso algum” vem enfatizar a proibição de restrições ou discriminação de quem não utilize os meios eletrónicos. A solução passa pelo mantimento dos meios tradicionais,¹⁹ numa Administração que deve dar uma mão à utilização dos novos meios eletrónicos ao seu dispor, mas que deve manter na outra mão

¹⁷ Como estamos perante uma imposição legal o particular pode recorrer à condenação à prática de ato devido e ss. do CPTA ou mesmo intimação para proteção de direitos liberdades e garantias nos termos do 109º do CPTA, entendendo-se o direito de acesso à Administração Eletrónica um direito fundamental de natureza análoga cabendo na cláusula aberta do artigo 16º da nossa CRP.

¹⁸ Numa lógica de *user friendly*.

¹⁹ Como é exemplo a Portaria nº224/2015 de 27 julho, que permite a prescrição manual de medicamentos por *inadaptação fundamentada do prescriptor* ou ainda o artigo 60º do Código do IRS, que prevê a manutenção da entrega manual do IRS.

os meios tradicionais de modo a assegurar a igualdade, sem restringir ou discriminar o cidadão inapto à adaptação a uma Administração eletrónica.

Outra via passa pela disponibilização por parte da Administração de meios eletrónicos adequados e através do apoio efetivo ao cidadão no exercício dos seus direitos sendo fundamental a disponibilização e difusão da informação de forma ativa. O artigo 6^a do Decreto-lei 74/2014, de 13 de maio é um bom exemplo de uma Administração disposta a auxiliar o cidadão à adaptação aos novos meios, prevendo a figura do *atendimento digital assistido*.

O número 6 do artigo 14^o vem então esclarecer que o Princípio da Igualdade aferido na alínea 5 não impossibilita a aplicação de medidas de *diferenciação positiva* como por exemplo ao que se refere o artigo 3^o do Decreto-Lei n^o74/2014 de 13 de maio que no seu n^o1^o que estabelece que “*Os montantes cobrados pelos serviços e organismos da Administração Pública pela prestação de serviços públicos devem ser diferenciados em função do modo utilizado para o efeito, mediante a aplicação de reduções à prestação online de serviços públicos em relação ao valor base cobrado no atendimento presencial*”. Percebemos, pois, que é permitida uma redução de custos a quem utilize os meios eletrónicos, não havendo um agravamento de quem não os utiliza, sendo assim cabe ao cidadão a escolha, estando-se aqui perante uma forma de incentivo ao recurso às novas tecnologias.²⁰ Assim, a utilização dos meios eletrónicos pode figurar verdadeiras vantagens do ponto de vista do cidadão, que podem ser vantagens económicas ou mesmo a nível de prazos, sem ser posto em causa o Princípio da Igualdade.

Urge agora compreender alguns conceitos em torno da redação do novo artigo 14^o, conceitos estes, que vêm refletir um novo paradigma da própria sociedade e verdadeiras tendências atuais do nosso Direito Administrativo e da sua reforma, na constante prossecução e realização do fim público de forma mais eficiente possível, estando-se perante novas realidades do Direito Administrativo e na sua necessária adaptação à sociedade, impondo-se hoje, mais que nunca, refletir a evolução técnico-científica. Como sabemos, cabe à Administração Pública cumprir uma multiplicidade de tarefas atendendo, ao mesmo tempo, a diversos interesses, criando uma máquina administrativa cada vez

²⁰ Como também se denota relativamente ao reembolso do IRS em que a declaração entregue por via eletrónica possibilita um reembolso mais célere.

mais complexa pelos seu diversos objetivos e tarefas e por uma inevitável fragmentação, e ainda atingindo um maior número de pessoas.²¹

Quanto à *Democracia Eletrónica*, este conceito aparece designando a incorporação das novas tecnologias na máquina administrativa, promovendo a legitimidade do regime democrático e a participação do cidadão, desempenhando um importante papel na transparência da própria administração.

A aplicação das novas tecnologias levanta claras oportunidades, como a promoção do acesso à informação, uma verdadeira reconstrução do novo espaço público, aproximação de atores e instituições do sistema político dos cidadãos,²² facilitação do quotidiano do particular e do funcionário, agilização da tramitação dos procedimentos, alívio dos Tribunais administrativos, abandono da “oficina de papel”²³ entre muitas outras vantagens. Aponta-se também incontáveis desvantagens como por exemplo as questões relativas à infoexclusão, barreiras tecnológicas, económicas e culturais, seleção validação e qualidade da informação partilhada, a comercialização da informação administrativa, o domínio da rede por grandes grupos económicos, a burocratização eletrónica, o risco de duplicação de meios e ainda o risco de falhas do próprio sistema.²⁴

Como componente de uma *Democracia Eletrónica* encontramos a *Administração Eletrónica* (ou e-government), sendo as novas tecnologias de informação também aproveitadas pela Administração Pública no seu funcionamento, impulsionando um conjunto de medidas e procedimentos genericamente designados de e-Government, promovendo e desenvolvendo a *simplificação administrativa*.

A Administração por via eletrónica pode obedecer a três modelos, que podem estar presentes numa sociedade de forma isolada ou coexistindo entre si. O *modelo gestor*, mais centrado na relação interna da Administração, ligado com a reforma da própria Administração em que o uso das novas tecnologias é entendido como meio para melhorar a qualidade diversidade e acessibilidade dos próprios organismos públicos promovendo a redução de custos, mas em que não se supõe uma intervenção do cidadão. O *modelo consultivo*, que por seu turno entende a informação como central na melhoria

²¹ O procedimento administrativo passa de um esquema linear para um esquema triangular - deixa de ser só uma relação entre a administração e o particular, passando a ser triangular com os terceiros que não são os destinatários do ato administrativo, mas o afetados por eles.

²² Vide in. PRATAS, Sérgio, a *Transparência do Estado Administração Aberta e Internet* Ina editora Lisboa 2013.

²³ Vide. MAURÍCIO, Filomena Isabel Silvano; *Simplificação e e-Administração no âmbito do Novo Código do Procedimento Administrativo*, dissertação de Mestrado Científico na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas, com menção em Direito Administrativo Universidade de Coimbra 2015.

²⁴ Como é exemplo as falhas da plataforma Citius.

da eficiência, promovendo também a participação do cidadão estabelecendo uma relação mais próxima com esse pelos diversos meios de comunicação, para isso, além de disponibilizar os serviços na rede e de organizar a Administração de si para si com os seus órgãos e serviços, vem procurar aproximar-se do cidadão preocupando-se com a sua opinião, disponibilizando a este, toda a informação necessária à formação da opinião, dando-se sustento às políticas públicas e promovendo-se a transparência administrativa. Por fim, temos o *modelo participativo* em que tanto o conhecimento como o poder são partilhados, em que a Administração assume o papel de facilitar e mediar as relações entre os atores mudando-se a própria ideia de governo.

Estudos da OCDE revelam que estes modelos coexistem, intercetam-se e sobrepõem-se. Certo é, que na maioria dos seus membros assiste-se predominantemente a um modelo gestor de Administração Pública Eletrônica, também se revela que a tendente evolução num sentido consultivo e mesmo participativo de uma Administração ligada às novas tecnologias, propagando-se uma ideia de cidadania ativa em que o cidadão figura como verdadeiro ator da governação. Havendo uma tendente transformação na abordagem das novas tecnologias por parte da Administração que deixa de apenas ser um meio de disponibilizar informação e serviços passando a ser entendido como meio de estabelecer relação com o cidadão dando-lhe respostas ao seu caso concreto, passando-se da ideia do e-government para i-government.

Muitas vezes caímos no erro de pensar que a Administração Eletrônica tem um valor redutor, como tendo um carácter meramente acessório e técnico, mas devemos antes entender que este veio significar uma verdadeira redistribuição substantiva das próprias atuações administrativas e ainda marcar uma nova realidade ao próprio procedimento administrativo. Certo também é que a atuação pública tem sempre como escopo último o fim público, o bem comum, e que o procedimento administrativo é formado por uma sequência de trâmites que buscam uma decisão administrativa tendo mudado a forma de organização da própria Administração, na racionalização dos seus recursos materiais e humanos e ainda a própria forma do agir público que pretende o aperfeiçoamento das relações entre o público e os particulares.²⁵

A eficiência e transparência

O Direito Administrativo deve ser orientado para as pessoas, segundo *o interesse geral*²⁶ apontando na *celeridade eficiência e desburocratização*.

A *Administração pública* é reflexo do princípio constitucional do Estado Social, sendo às vezes necessário que os interesses privados cedam em prol do bem comum. O *princípio da eficiência* informa que o interesse Público, só é alcançado se a Administração fizer as melhores opções em termos de custos, meios e qualidade quer dos serviços quer dos fins obtidos.

A aplicação das tecnologias de informação e comunicação favorecem a automação da atividade administrativa ²⁷, como também promove a eficácia, eficiência no processamento dos pedidos feitos pelos administrados melhorando a qualidade dos serviços e por sua vez assegurando a satisfação do interesse público

O conceito de *eficiência* encontra consagração na nossa Lei Fundamental no seu artigo 81.º, alíneas c) e f), que determinam que o Estado deve, “c) *assegurar a plena utilização das forças produtivas, zelando pela eficiência do sector público* e ainda f) *assegurar o funcionamento eficiente dos mercados*.” De modo geral, podemos dizer que a atuação da Administração será eficiente se conseguir atingir os resultados pretendidos com os menores custos e sacrifícios possíveis. Pela natureza da sua atividade, confronta-se com o dever de optar por determinada solução em detrimento de outras possíveis, por entender ser aquela com menos custos ou com emprego menor de recursos, retirando a maior utilidade possível dos meios, tentando atingir de modo ótimo o objetivo visado, escolhendo o melhor meio que garanta a satisfação do interesse público, procurando assim equilibrar e harmonizar da melhor forma interesses potencialmente conflitantes. Não esquecendo que decisões administrativas assumem relevo económico, a eficiência enquanto critério do agir administrativo impõe ainda que a Administração pautе as suas escolhas por indicadores de sustentabilidade, análise de custos-benefícios e de gestão de riscos.

A transparência Administrativa e o direito de acesso à informação

Caminhamos hoje para uma Administração recetiva à cidadania, que só prolifera num contexto *transparência* de Estado. Sendo o Estado transparente, e aquele que

²⁷ Principalmente pela via da desmaterialização da informação administrativa mediante a implementação de arquivos digitais e tratamento informático de dados.

pressupõe primeiramente a existência de um regime político democrático, o que não surpreende por ser o regime menos opaco, pressupõe igualmente transparência dos seus poderes (legislativo, executivo e judicial), convivendo assim com áreas de segredo fundamentadas na proteção de outros valores fundamentais. A transparência do Estado vai então encontrar sustento numa Administração que abre o acesso à informação, que promove a sua difusão e discussão e cria uma relação de proximidade com a sociedade.

Neste relacionamento mais próximo e transparente entre a Administração e o cidadão desempenha papel central o *direito de acesso à informação administrativa*, pois o cidadão só pode ser ator se estiver bem informado, surgindo a disponibilização de informação como um verdadeiro dever para a Administração Pública, funcionando como uma garantia jurídica para o cidadão.

E vai neste sentido o artigo 19º da Declaração Universal dos Direitos do Homem que prevê que “*todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão*”.

No século XVIII o direito fundamental à informação era entendido como parte integrante da liberdade de expressão, separando-se mais tarde os dois direitos, não sendo Portugal exceção, como se denota da epígrafe do artigo 37º da nossa CRP, *liberdade de expressão e acesso à informação*.

Podemos distinguir três níveis do direito à informação: *direito de informar, se informar e ser informado*. A faculdade de acesso a arquivos registos e documentos públicos teve uma afirmação árdua ao longo da história sendo que no Estado Liberal²⁸ apenas à atividade parlamentar e judicial era concedido esse acesso, sendo que após a passagem do Estado Liberal para o Estado Social os estados tenderam a criar condições nas quais seria possível aceder a determinado arquivo, registo ou documento. Mas só no final dos anos 70 se assiste a uma verdadeira afirmação e propagação do direito.

O *direito de acesso a arquivos registos e documentos públicos* apresenta dois modelos quanto aos seus sujeitos ativos e dois modelos quanto à extensão do direito. Quanto aos sujeitos, pode haver um modelo de acesso livre e irrestrito ou um modelo de acesso limitado ou motivado, sendo que no primeiro qualquer pessoa, singular ou coletiva tem direito ao acesso à informação Administrativa, por sua vez, o modelo de acesso

²⁸ Com exceção do Estado sueco que já desde 1766 prevê um verdadeiro direito de acesso à informação administrativa.

motivado vem exigir um interesse legítimo no acesso para que este seja concedido. Já quanto à extensão do direito pode ser seguido um modelo de acesso geral ou um modelo de acesso sectorial, assim no primeiro o direito de acesso recai sobre toda a informação administrativa, sendo que no segundo o direito refere-se a uma determinada parcela de informação.

O *direito de acesso à informação administrativa* tem um importante impacto na vida do cidadão e da Administração, funcionando como um verdadeiro instrumento de controlo da Administração Pública, promovendo a sua transparência, eficácia e eficiência, lutando contra a corrupção e contribuindo para segurança e estabilidade da Administração, tendo como fim último promover a confiança e participação do cidadão assegurando-lhe o seu direito de consulta, crítica e contestação, fundamental na sua defesa face à Administração. A terminologia de um *direito de acesso à informação administrativa* demonstra-se mais ampla que o *acesso a arquivos, registos e documentos públicos*, sendo que vem englobar não apenas o acesso a documentos existentes como também a produção de informação. No caso português, a Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto veio aprovar o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, transpondo a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro.²⁹

A abertura e participação, características também da nossa reforma administrativa, são dois princípios básicos que procuram integrar o cidadão nos próprios processos de funcionamento das instituições político-administrativas, sendo o princípio da Administração aberta plasmado também no artigo 17º no NCPA.

As novas tecnologias vêm surgir como um importante instrumento nessa simbiose de informação entre a Administração e os que com ela se relacionam. Respeitando um modelo de acesso livre e irrestrito o cidadão ou pessoa coletiva, com interesse, pode naturalmente aproximar-se da Administração pedindo acesso a determinada informação ou documento. Sendo o recurso aos meios eletrónicos na atividade pública indeclináveis, rapidamente se percebe que ao lado das relações tradicionais surgem relações virtuais, havendo um filtro informático.³⁰

²⁹ Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto.

³⁰ *Vide*. MAURÍCIO, Filomena Isabel Silvano; Simplificação e e-Administração no âmbito do Novo Código do Procedimento Administrativo, dissertação de Mestrado Científico na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas, com menção em Direito Administrativo, Universidade de Coimbra, 2015.

Estamos perante um *acesso passivo* à informação quando o interessado se dirige a esta pedindo determinada informação ou acesso a determinado arquivo registo ou documento, no entanto através de *medidas ativas* a Administração pode também ela por sua iniciativa disponibilizar a informação, sendo certo que havendo um aumento destas medidas por parte da Administração Pública, há uma diminuição do “acesso passivo” por parte dos interessados, contribuindo para a eficácia administrativa por promover o controlo da atividade Administrativa³¹ mas também promovendo a eficácia podendo levar a uma redução dos custos se considerarmos a desmaterialização provocada pelo recurso às tecnologias de informação, sendo este o principal meio utilizado pela Administração na prática de medidas ativas de disponibilização e difusão de informação administrativa.

Hoje, o modelo dominante é ainda o de “acesso passivo” sendo que as novas tecnologias vem fomentar um aumento do “acesso ativo” preocupação já demonstrada no “Livro Verde” desde 1997 em que “*as novas condições tecnológicas permitem substituir o procedimento típico do ciclo anterior, em que os cidadãos tinham de requerer à Administração acesso aos seus arquivos, por um novo modelo em que os arquivos digitais são abertos em redes eletrónicas, para que os cidadãos deles livremente se sirvam em função das suas necessidades.*”

A desmaterialização

Quanto ao tratamento da informação administrativa importa entendermos a sua *desmaterialização* que aparece também como princípio estruturante da reforma da Administração Pública, pois esta vem possibilitar a aplicação de medidas de simplificação administrativa e medidas relativas ao relacionamento dos serviços com o cidadão. Podemos falar de desmaterialização dos processos e desmaterialização das formas de comunicação³². Assim, com o recurso às novas tecnologias, passam a ser usados os suportes digitais de armazenamento da informação pela transformação dos documentos em suporte físico para o seu equivalente eletrónico em suporte informático.³³

³¹ Desempenhando aqui um importante papel os órgãos de comunicação social devido aos custos inerentes ao acesso à informação administrativa.

³² São exemplo desta nova tendência, os projetos de desmaterialização de processos em tribunal para permitir a tramitação digital dos processos judiciais, que leva a uma maior transparência e celeridade processuais.

³³ Um dos exemplos menos felizes de desmaterialização do nosso país, foi em 2005, o primeiro ano de desmaterialização do processo de colocação de professores do Ministério da Educação, importa pois, uma passagem gradual e segura para os suportes online.

Como consequência de uma verdadeira reestruturação da informação administrativa no seu processo de *desmaterialização* coloca-se a questão da *comercialização da informação administrativa*, que vem trazer o confronto entre o interesse do sector público, do cidadão, mas também da indústria privada, que vê essa informação como matéria-prima e, portanto, passível de ser comercializada. O recurso aos meios eletrónicos implica, pois, uma troca de dados do foro privado do cidadão. O ente público deve então informar o cidadão que os seus dados pessoais passarão a fazer parte da sua base de dados informática de modo a que os seus dados possam ser tratados pela Administração.

Num primeiro momento, houve a preocupação em estabelecer quem e em que condições, se poderia aceder à informação administrativa, passando-se mais tarde para uma ideia de acesso generalizado. Hoje, começa-se a perceber que a informação digitalizada apresenta condições para a sua comercialização. E esta pode estar em “estado bruto” ou já ter sido processada pela Administração³⁴. O tratamento da informação pode levar a uma “mais-valia técnica” quando a informação muda de suporte, desempenhando aqui um papel central a tendente *desmaterialização* da informação administrativa, passando do suporte escrito para o suporte digital. Sendo a informação analisada ou comentada, estamos perante a chamada “mais-valia intelectual”. Por fim, sendo a informação compilada, classificada ou correlacionada verifica-se uma “mais-valia documental”.

Posto isto, a Administração deve estar empenhada na tomada das referidas *medidas ativas*, pois a informação ao ser disponibilizada deixa menos espaço à sua comercialização, fazendo valer o *Princípio da Administração Aberta*, nos termos do artigo 17º do NCPA, não garantindo a exclusividade necessária à rentabilidade da informação administrativa explorada pelos agentes económicos.

Torna-se assim imperativo a proteção dos dados pessoais, direito fundamental consagrado no artigo 26º da nossa Constituição, que postula a reserva da intimidade privada e ainda o número 2 do artigo 268º CRP, que prevê o direito e garantia da intimidade das pessoas. O nosso NCPA vem prever, no seu artigo 18º, o *princípio da proteção dos dados pessoais*, ferramenta fundamental no incremento de uma relação de confiança entre o cidadão e uma Administração Pública transparente.

³⁴ Sendo que no desempenho das suas atividades, a Administração recebe, recolhe e produz diversas informações sobre os particulares, pessoas coletivas e bens.

Com a aplicação dos meios tecnológicos e desmaterialização da atividade administrativa verificamos também uma reestruturação das necessidades humanas.³⁵

No que concerne aos trabalhadores nos quadros da função pública, devemos primeiramente entender numa perspetiva económica de sociedade em rede que, quanto menos tecnologicamente avançada for uma empresa, região ou país, maior a propensão ao despedimento coletivo, principalmente num meio competitivo à escala global que hoje vivemos. A introdução de meios eletrónicos na atividade administrativa veio transformar uma Administração Pública assente numa vasta rede de funcionários, em uma rede com funcionários, (cada vez menos ou com diferentes funções), tendo como principal tarefa a gestão da tecnologia utilizada no procedimento administrativo e inserção de dados em programas informáticos.

Apointa-se a falta de formação do funcionário público³⁶ associada à utilização de programas informáticos, ou a sua redistribuição, e mesmo despedimentos, para outras tarefas devido ao desaparecimento da sua função originária sendo direcionado para outras áreas administrativas.³⁷

Numa perspetiva empresarial hoje, mais que nunca, a entidade empregadora deve procurar funcionários com capacidade de adaptação e autonomia na sua atividade. O “trabalho genérico” entendido como as atividades mecanizadas são mais facilmente substituídos por máquinas ou programas informáticos. Percebemos que se apela, por um lado, à entidade empregadora no investimento na formação dos seus funcionários e, por outro lado, pede-se a estes que expressem capacidade de adaptação.

A simplificação administrativa

A tendência da *simplificação*, caracterizada pela eficiência, publicidade e economia, atravessa todo o NCPA, e surge já da década de 90 no seio dos países ocidentais num contexto de reforma da Administração e crise do *Estado Social*, fazendo-se sentir os efeitos da concorrência mundial. Centrada na redução da despesa pública

³⁵ Importam aqui alterações profundas no quotidiano dos funcionários e serviços públicos.

³⁶ Sirva de exemplo a dificuldade ainda presente dos funcionários dos CTT na realização de reembolsos de passagens aéreas, nomeadamente nos voos para as regiões autónomas participados pelo Estado português.

³⁷ Vide MAURICIO, Filomena Isabel Silvano; *Simplificação e e-Administração no âmbito do Novo Código do Procedimento Administrativo*, dissertação de Mestrado Científico na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas, com menção em Direito Administrativo, Universidade de Coimbra, 2015, pág.,23.

através de ganhos de *eficiência* e em melhorar o serviço com o cidadão e empresas³⁸, a *simplificação administrativa* pode ser definida como *a utilização das tecnologias de informação e das comunicações nas administrações públicas em combinação com mudanças organizativas e novas qualificações com vista a melhorar os serviços públicos e os processos democráticos e reforçar o apoio às políticas públicas*³⁹. O Direito Administrativo combate a burocracia e o protelar das suas decisões tendo aqui especial relevo o artigo 9º NCPA que vem consagrar um dever de decisão.

Não podemos falar em *simplificação* sem aludir ao programa Simplex+, que nasceu em 2006, na sequência do Tratado de Lisboa, o *Simplegis*, virado para a simplificação legislativa e melhor legislação, na estreia do documento Europeu sobre a *better regulation*.

A simplificação surge da necessidade de descongestionar a atividade da Administração Pública, tentando reativar a economia de forma eficiente e reverter o fenómeno de *fuga para o direito privado* através da agilidade proveniente da simplificação administrativa. Podemos apontar uma relação de interdependência entre a simplificação e as novas tecnologias de informação por serem estas as ferramentas necessárias para levar a cabo os objetivos de eficiência, publicidade e economia da ação administrativa. Percebemos a simplificação administrativa como um conceito mais global ao lado do próprio movimento de modernização administrativa.

Um dos últimos passos na simplificação das relações administrativas foi a apresentação por Vieira da Silva, ministro do trabalho, a 8 de maio do presente ano de 43 medidas que visam facilitar a relação entre o cidadão e a Segurança Social⁴⁰ prevendo-se a sua aplicação até ao final de 2018.⁴¹ A 2 de Abril de 2017 foi ainda aprovado por conselho de ministros a simplificação dos licenciamentos turísticos, o que é de extrema importância visto ser um dos sectores de atividade de maior crescimento nos últimos anos em Portugal.⁴²

O procedimento administrativo e a administração eletrónica

³⁸ Atente-se por exemplo o Decreto-Lei n.º 73/2014 de 13 de maio.

³⁹ Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento europeu, Comité Económico e social Europeu e Comité das Regiões - *Papel da administração em linha (eGoverno) no futuro da Europa*

⁴⁰ A este propósito vide. <https://www.publico.pt/2017/05/08/economia/noticia/governo-admite-novas-formas-de-financiamento-da-seguranca-social-em-2018-1771395> e ainda o artigo de MARTINS, Raquel; *Simplificação*, Jornal Público, datado de 9 de maio de 2017 pág., 21

⁴¹ Vide. <http://consigo.seg-social.pt/medidas.html#all>

⁴² Artigo de, AVEIRO, Isabel, *Unidades vão abrir sem alvará turístico*, jornal Público, datado de 26 do 4 de 2017.

No sentido da doutrina italiana, entendemos cada vez mais que o centro da Administração moderna desvia-se do ato administrativo centrando-se cada vez mais no *procedimento administrativo* como meio de coordenação e concertação entre o público e o privado, abandonando-se a ideia clássica do processo administrativo como sendo uma das peças que levam ao ato administrativo, representando antes, no quadro das relações jurídicas, o meio de defesa do privado perante a Administração Pública. O procedimento administrativo por um lado é uma garantia da proteção dos direitos dos particulares e por outro, figura como meio de participação destes nas questões que toquem diretamente na sua esfera particular.

Encontra consagração legal na Parte III do CPA, constituída por dois Títulos, o Título I, relativo ao *regime comum*, compreendido entre os seus artigos 53º e 95º, onde se consagram as disposições gerais e estruturantes do procedimento administrativo e o Título II, relativo às regras *especiais*, designadamente o regime do *regulamento* previsto entre os artigos 97º e 101º e o do *ato administrativo* compreendido entre o artigo 102º e o 137º do NCPA. Como nos informa o artigo primeiro do NCPA estamos perante uma *sucessão ordenada de atos e formalidades relativos à formação, manifestação e execução da vontade dos órgãos da Administração Pública*.

Como explica Mário Aroso de Almeida⁴³ é usual entendermos o procedimento como apresentando uma estrutura tripartida, começando pelo momento da *iniciativa* (artigos 102º e ss do CPA), que pode partir do interessado ou oficiosamente, seguida da *fase preparatória da decisão* (artigos 110º e ss do CPA), onde temos a *instrução* (artigos 115º e ss do CPA) em que se procede à recolha dos elementos necessários para a formação da decisão, não esquecendo a *audiência dos interessados* (cfr. artigo 100º CPA no que se refere ao regulamento e 121º no tocante ao ato administrativo) que deve decorrer previamente à tomada de decisão entendida como tendo uma função autónoma em relação à instrução; a *fase constitutiva* de resolução do procedimento (127º CPA), quando se toma a decisão e ainda uma *fase complementar ou integrativa* em que se faz chegar a decisão aos seus destinatários, produzindo-se assim os seus efeitos.

A Administração moderna centrada na eficiência e na eficácia vem traçar um modelo estruturado de modo a simplificar, desmaterializar e desprocedimentalizar,

⁴³ALMEIDA, Mário Aroso de; *Teoria Geral do Direito Administrativo*, O Novo Regime do Código de Procedimento Administrativo, pág., 106 e ss.

pretendendo-se um modelo de procedimento administrativo mais célere, simples e informal.⁴⁴

Os principais objetivos subjacentes ao regime atual do procedimento passam por “*disciplinar a organização e o funcionamento da Administração Pública, procurando racionalizar a atividade dos serviços; regular a formação da Administração, para que sejam tomadas decisões justas, legais, úteis e oportunas; assegurar a informação dos interessados e a sua participação na formação de decisões que lhes digam diretamente respeito; salvaguardar em geral transparência de Ação administrativa e o respeito pelos direitos e interesses legítimos dos cidadãos; e por fim, evitar a burocratização e aproximar os serviços das populações.*”⁴⁵

O procedimento administrativo eletrónico

O procedimento administrativo pode concretizar-se pela via tradicional, num relacionamento presencial e em suporte de papel ou por via eletrónica. Uma boa Administração depende hoje de canais aperfeiçoados de comunicação entre o cidadão a Administração e as empresas, levando à gradual desburocratização da máquina administrativa promovendo procedimentos mais céleres e eficientes. O NCPA potencia o recurso aos meios eletrónicos para a realização de diversas etapas e atos que levem à decisão final como alternativa à via presencial inserido no contexto das políticas de simplificação procedimental do *paperless*.

A informatização do procedimento administrativo vem por um lado implicar a utilização dos meios eletrónicos na atividade ou atuação administrativa, tornando-o menos burocrático e, por outro lado, leva à *automatização* do próprio procedimento num sistema mecanizado em que a capacidade decisória vai caber a um computador e não ao funcionário público. Este procedimento informatizado vem revolucionar o contacto entre a Administração e o particular, como vem transformar o próprio objeto da atividade administrativa⁴⁶.

⁴⁴ Vide. MACHADO, Cristina da Silva Lopes Navarro; *A Decisão administrativa eletrónica a emergência da regulação do procedimento administrativo eletrónico*, Dissertação em Direito Administrativo, Universidade de Lisboa, faculdade de Direito 1009/2010, pág., 53.

⁴⁵ PEREIRA, Duarte Amorim; *Informática direito e administração a influência das tecnologias de informação e comunicação na atividade administrativa*, Universidade de Coimbra, março de 2009, pág., 52 e ss.

⁴⁶ ROQUE, Miguel Prata; *O nascimento da administração eletrónica num espaço transnacional (Breves notas a propósito da revisão do código de procedimento administrativo)* E-pública, Revista Eletrónica de Direito Público, 2014, pág., 4.

Deste modo o progresso tecnológico contribui para uma aproximação da Administração com quem esta se relaciona levando a uma melhoria na eficiência, celeridade e simplificação do procedimento administrativo.

A iniciativa eletrônica

Uma das principais inovações do NCPA é a apresentação de requerimentos iniciais por parte dos interessados por transmissão eletrônica de dados, ao contrário do que era anteriormente previsto nos artigos 74º e 79º do CPA.

Valendo *como data da apresentação a do termo da expedição como* decorre da alínea c) do número 1 do artigo 104º do NCPA, acentuando-se a ideia de continuidade do serviço público, vem o seu número 2) estabelecer que as comunicações eletrônicas com a Administração podem ser realizadas *em qualquer dia e independentemente da hora de abertura e do encerramento dos serviços*. O artigo 105º números 4 e 3 do artigo 106º do NCPA vêm estabelecer que a entrega do requerimento pelo meio eletrônico vem implicar a geração automática de um recibo eletrônico, que comprova o número de registo e a data e hora da sua apresentação, adaptando a redação dos artigos 81º e seguintes do anterior CPA.

Quanto à forma do requerimento inicial, o número 5 do artigo 104º NCPA vem exigir a *observância do formato definido, para cada caso, no sítio institucional da entidade pública*, o incumprimento desse “formato” não implica, normalmente, o incumprimento da forma escrita, ou seja, dificilmente estamos perante uma invalidade do pedido formulado, mas antes o incumprimento de “formato” previamente fixado pelo serviço público, gerando apenas uma irregularidade do requerimento, não do pedido, não havendo uma “ilegalidade direta” pois não é a lei procedimental que vem fixar esse formato. Não aparece associado a preterição desse “formato” qualquer desvalor jurídico (de nulidade ou anulabilidade, regra no ato administrativo nos termos do artigo 163º do NCPA) ou sanção, vigorando antes o *princípio do aproveitamento dos atos* de acordo com o artigo 108º do NCPA, salvo quando o desrespeito desse formato possa ser enquadrado no artigo 109º do NCPA para efeito de indeferimento liminar do requerimento. Assim, percebe-se que tal falta gera apenas irregularidade convidando-se o requerente a suprir a irregularidade nos termos do artigo 108º do NCPA.

O Balcão Único eletrônico

O Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho veio transpor a Diretiva n.º 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro, que vem prever a figura do Balcão Único, no sentido de que a (...) *simplificação e a desburocratização são conseguidas através de vários mecanismos que visam facilitar a vida às pessoas e às empresas prestadoras de serviços. Assim, em primeiro lugar, é criado o balcão único dos serviços que passa a disponibilizar toda a informação necessária para o desenvolvimento da atividade em Portugal, bem como informação relevante para os destinatários dos serviços.*

O artigo 62.º do NCPA vem hoje referir-se ao Balcão Único eletrónico, sendo uma das concretizações da simplificação do procedimento administrativo, estes vêm integrar uma multiplicidade de serviços, por diversos meios de suporte⁴⁷ de forma física ou eletrónica, formado um verdadeiro espaço virtual que estabelece relações próximas entre o particular e a Administração, proporcionando a cómoda realização de diligências, possibilitando que os serviços públicos sejam mais inclusivos. Um exemplo de um Balcão Único Eletrónico é o Portal do Cidadão.⁴⁸

Apesar de só em 2015 termos a sua consagração no artigo 62.º do NCPA, a verdade é que a figura do Balcão Único há muito que estava presente no nosso ordenamento jurídico⁴⁹, tendo como fim a unificação e cooperação dos diversos serviços, permitindo que os procedimentos decorram de forma integrada⁵⁰ e reflete o valor de melhoria, qualidade e proximidade do atendimento bem presente na nossa reforma administrativa.

Da análise do artigo em questão percebemos que o Balcão Único funciona como uma espécie de secretaria ou receção de um escritório, garantindo autonomamente *a emissão autorizada de atos meramente certificativos e a notificação de decisões que incidam sobre os requerimentos formulados através daquele suporte eletrónico*, com a exceção prevista no seu número 4, funcionando também como meio de distribuição de determinados assuntos para os órgãos competentes, havendo assim uma verdadeira triagem que permite um descongestionamento da Administração Pública.

⁴⁷ Através desse, o cidadão pode presencialmente ou por meio das novas tecnologias realizar objetivos diversos que vão desde a compra de um imóvel ao registo de um filho.

⁴⁸ <https://www.portaldocidadao.pt/>. Em 2015 o Portal do Cidadão veio aglutinar o Portal da Empresa e o Portal do Cidadão o que veio permitir ao cidadão de forma desmaterializada realizar diversas diligências num único local: criar uma empresa, registar uma marca, obter certidões, proporcionar o licenciamento entre outros.

⁴⁹ Desde a transposição da Diretiva Serviços, pelo artigo 6.º do Decreto-lei n.º 92/2010, de 26 de julho.

⁵⁰ Evitando que o cidadão tenha que se dirigir de repartição em repetição, de serviço em serviço.

De acordo com Miguel Prata Roque⁵¹ o legislador limitou-se a prever a *(mera) hipótese de sujeição do procedimento administrativo a um balcão único, ao remeter para lei especial- ou pior, para a discricionariedade dos órgãos e serviços administrativos- a fixação dos casos em que tal será possível*. Segundo este, o Balcão Único deverá ser utilizado em todos os procedimentos desde a sua consagração, desvirtuando-se assim o objetivo de centralização da informação da *Diretiva Serviços*. Sendo natural que o Balcão Único Eletrónico continue a ser entendido como *entreponto administrativo*⁵² funcionando apenas como *front office* na relação entre os particulares com a Administração, desempenhado depois uma função de *pivot* entre os particulares e os serviços públicos em questão que continuam a ter os seus *back offices*. Prata Roque vem ainda demonstrar preocupação na proliferação de Balcões Únicos, *tantos quanto os serviços públicos*, o que desvirtua por completo a sua natureza promovendo-se antes o desperdício de recurso públicos, defendendo que este devia ser o meio exclusivo de contato entre a Administração Pública e o particular, ligando-se por sistema informático as diversas entidades administrativas a esse *front office* de modo a garantir a interoperabilidade dos sistemas e ainda o acesso restrito por parte de cada serviço a áreas e informações necessárias ao exercício das suas funções.

Da leitura do número 3 do artigo 62º percebemos que havendo justo impedimento⁵³ o tempo decorrente desde a receção dos documentos no Balcão Único e a sua entrega ao serviço competente é descontado nos prazos procedimentais, ou seja, *a contrario* não há por regra uma suspensão da contagem dos prazos procedimentais, denotando-se aqui um incentivo à celeridade das comunicações eletrónicas e a eficiência administrativa recaindo o ónus sobre a Administração, atenuando-se o carácter *de entreposto administrativo* do Balcão Único.

Este justo impedimento vem revelar que o mau funcionamento é imputado à Administração, nomeadamente ao órgão competente pelo Balcão Único, não ao órgão competente para a tomada de decisão, recaindo sobre o primeiro a pressão das contagens de prazos e a este se imputa o ónus de provar o justo impedimento, que venha alargar os prazos: note-se que o legislador usando o advérbio *designadamente*, vem expor a

⁵¹ GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago; coordenação; *Comentários o Novo Código de Procedimento Administrativo* AAFDL, novembro de 2015 pág. 287 e ss.

⁵² Funcionando como mero “...instrumento de recolha e circulação de pedidos e de informação entre os vários serviços da administração pública”

⁵³ “...de modo comprovado, uma interrupção técnica do funcionamento dos meios eletrónicos indispensáveis á transmissão, que não seja imputável ao órgão competente”.

possibilidade de se enquadrar aqui várias situações, desde que devidamente fundamentadas e notificando-se o interessado⁵⁴.

O número 4 do referido artigo 62º admite que os Balcões Eletrónicos emitam de *forma automatizada atos meramente certificativos* e que notifiquem *decisões que incidam sobre requerimentos formulados através daquele suporte eletrónico*. Esbatendo-se aqui, mais uma vez, a ideia de Balcão Único enquanto entreposto na relação entre o interessado e a Administração.⁵⁵

A instrução eletrónica

Das principais inovações no tocante à Administração eletrónica foi a previsão no artigo 61º, n.º1 do NCPA da utilização preferencial dos meios eletrónicos no âmbito do Procedimento administrativo, marcando a *desmaterialização* do próprio Procedimento administrativo, passando-se de uma abordagem presencial e em suporte de papel para uma interação contínua à distância com recurso aos meios tecnológicos tentando responder à necessidade de simplificação e melhoria dos fluxos de procedimento administrativo.

O artigo 13º-A do DL n.º 135/99, de 22 de abril, alterado pelo DL n.º 74/2017, de 21/06 refere-se à simplificação dos procedimentos administrativos, e informa-nos na sua alínea primeira que na instrução de procedimentos administrativos para os quais se exija um modelo específico *em suporte papel, devem também ser adotado formulários ou modelos disponibilizados eletronicamente*.

Assim, o artigo 61º do NCPA, ao referir “*salvo disposição legal em contrário*” no seu número primeiro, constatamos que estamos perante um dever não absoluto, mas sim perante uma utilização *preferencial* dos meios eletrónicos, no âmbito da instrução do procedimento. Esse entendimento vem a ser reforçado pelo limite imposto pelo número 5 do artigo 14º ao apelar à “*igualdade no acesso aos serviços da Administração*” sendo que, exigindo-se um dever absoluto colocar-se-ia em causa os meios tradicionais de

⁵⁴ Promovendo a sua segurança jurídica relativamente à contagem dos prazos e assegurando a possibilidade de impugnação jurisdicional.

⁵⁵ Prata Roque avança a discussão sobre a natureza desses atos na distinção entre atos administrativos verificativos e atos reais certificatórios, na opinião do autor, estamos perante atos administrativos verificativos que não apenas certificam um “*facto jurídico-administrativo, mas que envolvem uma verdadeira decisão de verificação do preenchimento de condições legais*”.

contato do cidadão com a Administração, extraindo-se também aqui a não obrigatoriedade da utilização por parte dos particulares de meios eletrônicos.

O seu número 2 impõe a identificação do responsável pela direção do procedimento instrutório tal como o órgão competente para a decisão e garantir o controle dos prazos, a tramitação ordenada e a publicidade do procedimento.

Nas comunicações de base eletrônica o NCPA precisa garantir condições de segurança, sendo que o artigo 61º na alínea b) do seu número 3 vem fazer referência a palavra-passe e assinatura digital certificada, como meio de impedir qualquer obliteração dos sistemas.

As comunicações

No presente contexto de uma Administração eletrônica, aberta à comunicação informada pelo princípio da transparência e cooperação, não surpreende não só o recurso ao tratamento automático da informação, mas também a comunicação dessa informação por meios eletrônicos sofisticados.

O artigo 61º, número 3 alínea a) vem expressamente prever o direito do interessado conhecer por meios eletrônicos o estado da tramitação dos procedimentos que lhe digam respeito. Por sua vez, o referido DL n.º 135/99, de 22 de abril alterado pelo DL n.º 74/2017, de 21/06, mantém no número 3 do artigo 22º, relativo às comunicações escritas externas da Administração Pública, que são utilizados preferencialmente meios eletrônicos nas comunicações externas nos termos do número 4 do artigo 13º no que se refere às notificações que sejam *realizadas no âmbito dos procedimentos administrativos que podem ser efetuadas por via eletrônica, nos termos do Código do Procedimento Administrativo ou de lei especial*. Como percebemos do que já decorre do princípio da transparência e da Administração aberta, o particular pode hoje, através dos meios eletrônicos acompanhar o decorrer do procedimento.

Por seu turno, o artigo 63º do NCPA vem referir-se às comunicações por telefax, telefone ou meios eletrônicos ao longo do procedimento em qualquer uma das suas fases. Sendo que, os seus dois primeiros números postulam as comunicações entre a Administração e pessoas singulares, sendo o seu número terceiro relativo às comunicações com pessoas coletivas. Importa aqui fazer a ressalva que a expressão “meios eletrônicos” não se cinge aqui apenas ao correio eletrónico, podendo englobar mensagens SMS, ou mesmo contactos efetuados por meios ou redes sociais.

Posto isto, atentemos no que diz o número primeiro do artigo, que se refere ao correio eletrónico, enquanto, e por sua vez, o número segundo relativo ao consentimento, expressa uma noção mais alargada de “meios eletrónicos”.

A expressão “salvo disposição em contrário” ressalva a natureza supletiva da norma. Assim, legislação especial pode impor à Administração a comunicação por telefone, telefax e meios eletrónicos com os seus administrados ao longo do procedimento e em qualquer uma das suas fases - respeitando, claro, o limite previsto na alínea número 5 do artigo 14º.

A alínea primeira do referido artigo 63º vem ainda exigir o prévio consentimento do interessado expresso de forma escrita e a indicação, na primeira intervenção no procedimento ou mais tarde, do seu número de telefax, telefone ou identificação de caixa postal eletrónica. Desta forma, vem assim fazer depender a utilização dos meios eletrónicos para as comunicações com o interessado assente no seu prévio consentimento.

A alínea g) do número 1 do artigo 102º do CPA, relativo aos elementos do requerimento inicial, vem exigir a indicação do número de telefax ou telefone ou a identificação da sua caixa postal eletrónica, para que se produzam os efeitos previstos no número primeiro do artigo 63º.

Quando se refere à identificação da caixa postal eletrónica de que é titular o número primeiro do artigo 63º, nos *termos previstos no serviço público de caixa postal eletrónica*, temos em causa um serviço público assegurado pela ferramenta via CTT⁵⁶ assim, os particulares podem criar um endereço seguro junto dos CTT.

O número segundo do artigo 63º refere-se igualmente à relação entre a Administração e os particulares, mas aqui parte do interessado, estabelecendo a presunção de consentimento quando este *tenha estabelecido contacto regular através daqueles meios*, este consentimento apresenta uma dupla natureza⁵⁷, por um lado, afasta a necessidade do consentimento prévio e por escrito prevista na alínea primeira do artigo 63º, e por outro, permite que a Administração Pública comunique com o particular através do contacto utilizado por este.

O seu número terceiro já nos remete para o plano das relações entre a Administração Pública e entidades coletivas. Aqui dispensa-se o consentimento quando

⁵⁶ De acordo com o Decreto-Lei nº 112/2006, de 9 de junho, mais tarde alterado pelo D.L. nº 448/99, de 4 de novembro, http://www.viactt.pt/website/como_aderir.html.

⁵⁷ PINHEIRO, Alexandre Sousa; SERRÃO, Tiago; CALDEIRA, Marco; COIMBRA, José Duarte; *Questões Fundamentais para a aplicação do CPA*, Almedina, 2016.

as comunicações *sejam efetuadas para as plataformas informáticas com acesso restrito ou para endereços de correio eletrónico ou número de telefax ou de telefone indicados em qualquer documento*, pelas entidades coletivas no procedimento administrativo. Entendimento que decorre também do artigo 112º n.º1 alínea c) e n.º 2, alínea a) no plano do procedimento do ato administrativo no que concerne às notificações.

As notificações

Quanto às notificações, além do que já foi avançado relativamente ao n.º 4 do artigo 13º-A⁵⁸, antes de entrar em vigor o NCPA já se utilizavam os meios eletrónicos para se estabelecer comunicações intra-administrativas com pessoas jurídicas, órgãos, serviços e funcionários da Administração Pública ou externas quando estes se relacionam com os particulares, entenda-se singulares ou plurais. No anterior CPA aplicava-se subsidiariamente o regime do artigo 70º relativo à notificação do ato administrativo, a alínea c) do seu n.º1 já previa a notificação por vários meios tecnológicos conhecidos à data,⁵⁹ mas, aparecendo antes como meio excecional de comunicação. Hoje, a lei procedimental administrativa dispõe de preceito legal que regula na fase da instrução as comunicações entre a Administração e o particular, o já referido artigo 63º do NCPA, pois independentemente de estarmos perante notificações de atos ou não, é previsto o recurso aos meios eletrónicos de comunicação em pé de igualdade com as anteriores formas de comunicação entre a Administração e os particulares.

A temática das notificações assenta nos princípios da administração aberta e transparente sendo-lhe imposta a colaboração com os particulares num verdadeiro dever de notificação, ao qual corresponde um direito subjetivo à notificação dos atos administrativos. Sendo a notificação o ato comunicativo por parte de funcionários, serviço ou órgão administrativo feito à esfera e percetibilidade do particular, sendo-lhe transmitida representação do ato administrativo ou o próprio ato em forma original.⁶⁰

⁵⁸ O DL n.º 135/99, de 22 de abril, alterado pelo DL n.º 74/2017, de 21/06.

⁵⁹ E ainda o Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 janeiro.

⁶⁰ Vide., PEREIRA, Duarte Amorim; *Informática direito e administração a influência das tecnologias de informação e comunicação na atividade administrativa*, Universidade de Coimbra, março de 2009. Pág., 64 e ss.

Assim, a notificação funciona como ato instrumental relativamente ao próprio ato administrativo.⁶¹

O Decreto-lei nº 93/2017, em preparação do SIMPLEX+ 2017 e complementando o previsto no SIMPLEX+ 2016 vem criar a morada única digital e o serviço de notificações eletrónicas associado a essa morada regulando os termos e condições de envio e receção das notificações eletrónicas bem como as suas consequências. O seu artigo 2º vem estabelecer que o decreto aplica-se a todas as pessoas singulares ou coletivas de natureza pública ou privada nacionais e estrangeiras que identifiquem uma morada única digital (artigo 3º do referido D.L.)⁶² e adiram ao respetivo serviço de notificações eletrónicas nos termos do seu artigo 6º. Aplica-se a todas as comunicações eletrónicas enviadas pelo serviço e com as necessárias adaptações aplicando-se também às citações não judiciais e às comunicações. O número 4 do artigo 2º esclarece que o Decreto-lei não se aplica às citações, notificações ou outras comunicações remetidas pelos tribunais.

Na secção II do Capítulo II da Parte III o NCPA relativa às notificações, o artigo 112º admite em pé de igualdade com outras formas de comunicação a notificação por telefax, correio eletrónico ou uma notificação eletrónica na alínea c) do nº 1, deixando de se recorrer a esses meios de forma excepcional.

Da conjugação do artigo 63º n.º 1 e o 112º n.º 2, alínea b) do NCPA exige-se sempre o consentimento do interessado, mas hoje distingue-se, as *comunicações eletrónicas condicionadas* das comunicações eletrónicas livres, sendo que, as primeiras exigem o consentimento expresso do interessado e as segundas, as que correspondem às realizadas nas plataformas eletrónicas⁶³, ou resultantes do consentimento tácito extraído da conduta do interessado no uso de mecanismos automatizados, sendo exemplos os números 1, 2 e 3 do artigo 63º e ainda o 112º, n.º2, alínea a). Ou seja, mesmo sem haver um consentimento expresso admite-se que a Administração recorra aos meios eletrónicos para comunicar com o particular.

Do artigo 113º nos seus números 5 e 6 decorre que só se considera notificado o administrado após este aceder ao específico correio enviado para a caixa eletrónica, e, no caso de outras notificações por via de transmissão eletrónica de dados aberta junto da

⁶¹ Note-se aqui, que já antes do Novo CPA o artigo 5º e 6º do D.L nº 290-D/99, de 2 de agosto, previam que as notificações de atos administrativos ou outros escritos e despachos sejam corporizadas em documentos eletrónicos e transmitidos por redes de comunicações eletrónicas

⁶² <https://www.publico.pt/2017/08/01/sociedade/noticia/diploma-que-cria-morada-unica-digital-foi-hoje-publicado-1781070>

⁶³ Pressupondo o registo do interessado na mesma e a atribuição do nome e código de utilizador.

plataforma informática disponibilizada pelo sítio eletrónico institucional do órgão competente, sendo o controlo feito pela receção por parte do órgão ou serviço da Administração pública de um registo eletrónico de leitura⁶⁴.

Prevê-se ainda no seu número 6 que, no caso de não haver acesso à caixa postal eletrónica ou, conta eletrónica, admite-se a presunção de notificação no vigésimo quinto dia posterior ao seu envio com as ressalvas aí previstas.

Contagem de prazos e dilações

Relativamente à contagem de prazos e dilações, devemos ter em conta que a Administração eletrónica apresenta-se num modelo de comunicação contínua e ininterrupta com os particulares, esta comunicação 24 sobre 24 horas veio mostrar ser desnecessário a utilização da contagem de prazos em dias uteis, visto não estarmos já perante um modelo presencial de atendimento.

O legislador optou no artigo 87º, nº1, alínea c), do NCPA por manter a contagem em dias uteis, prevendo também na alínea f) a transferência do último dia do prazo para o primeiro dia útil seguinte quando o atendimento presencial se encontre encerrado.

Miguel Prata Roque entende que os prazos deviam ser contados sucessivamente,⁶⁵ na nossa opinião, a opção legislativa foi a melhor no sentido que a possível vantagem que possa ser aqui interpretada tem cabimento jurídico nas medidas de diferenciação positiva previstas no número 6 do artigo 14º, seguindo-se a lógica de que a opção pelos meios informáticos não pode implicar qualquer restrição.

Quanto às dilações de prazo, estas não são aplicadas quando os atos e formalidades tenham sido realizados com o recurso a meios eletrónicos nos termos do número 5 do artigo 88º, seguindo numa ideia de acessibilidade continua aos serviços online.

A automação e o ato administrativo eletrónico

A *automação administrativa* traduz o uso dos meios informáticos e aplicação das tecnologias de tratamento de informação no próprio exercício da função administrativa

⁶⁴ Estabelecendo-se o paralelismo com a alínea a) do nº1 do 112º do NCPA e o papel que desempenha a carta registada no procedimento não automatizado

⁶⁵ GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago; coordenação; *Comentários o Novo Código de Procedimento Administrativo* AAFDL, novembro de 2015.Pág., 296

por parte dos órgãos da Administração pública,⁶⁶ podendo dizer respeito a dois fenómenos diferentes.

O primeiro é o que decorre da *informática documental*, em que a Administração acede aos documentos e informações armazenadas em suporte informático. Por outro lado, a automação administrativa pode reportar-se à passagem da *tarefa decisória* para os meios informáticos e, nesse caso, estes não servem apenas de suporte e apoio ao processo de decisão; vêm antes fornecer a própria decisão, dispensando o funcionário dessa tarefa, forma de atuação que na realidade já há muito germina no nosso ordenamento jurídico, principalmente em situações presentes em toda a dimensão de atuação administrativa em que esta tem que atuar de forma massificada.⁶⁷ Podemos ter assim dois usos e formas de aplicação dos meios tecnológicos, uma *aplicação documental* em que estes recolhem selecionam e organizam informação, e uma *aplicação decisória* em que estes realizam a decisão.

Certo é que a atuação administrativa é finalística, na medida em que prossegue o fim público nos termos do artigo 266º da nossa CRP, sujeita ao Princípio da legalidade nos termos do artigo 3º do CPA e que a programação legal da atividade administrativa consegue indicar de forma precisa os fins e os meios para o decisor realizar determinado fim, numa lógica de *programação condicional* ⁶⁸.No entanto, e como sabemos, no desenvolver da sua atividade a Administração nem sempre está sujeita a uma vinculação tão rígida e muitas vezes a norma jurídica abre ao decisor *espaços de avaliação discricionária*.

Distinguímos aqui entre *decisões vinculadas* e *decisões com avaliação discricionária*, nas primeiras, um programa decisório condicional numa programação decisória que aplica a lei de forma silogística numa lógica algorítmica, sendo justamente nesse ponto que autores como Pedro Gonçalves, já há muito vêm demonstrando preocupações, no geral, por uma possível perda de flexibilidade da atuação da Administração, entendendo este, que nos casos de discricionariedade a atuação administrativa não pode ser reproduzida por meios informáticos, sendo imprescindível o elemento subjetivo, com especial relevo no que concerne ao poder executivo de criar,

⁶⁶ Vide. GONÇALVES, Pedro; *O ato administrativo informático (o direito administrativo português face à aplicação da informática na decisão administrativa)*, Scientia Iuridica Braga, t.46n.265-267(jan.-jun.1997) pág., 48

⁶⁷ Como por exemplo a decisão de liquidação de impostos ou taxas, aplicação de sanções, atribuição de salários, entre outros.

⁶⁸ Se não é A é B

modificar ou extinguir relações jurídicas. Sendo assim, o ato administrativo declarativo é passível de ser automatizado pois o órgão apenas acede a uma base de dados e incorpora a informação no ato. Quando o ato tenha efeitos constitutivos tem que se atender ao grau de discricionariedade do órgão competente, sendo que apenas as decisões vinculadas podem ser completamente automatizadas, e apenas na medida em que o seu conteúdo possa depender do processamento informático de informação relevante sem necessidade de medidas de supervisão ou controlo.

Questionamo-nos agora se a decisão automatizada⁶⁹ que conclui o procedimento administrativo eletrónico é um verdadeiro ato administrativo.

A doutrina⁷⁰ aponta pois que o Direito Administrativo pressupõe a atuação de pessoas no sentido mais convencional de ato administrativo que exige atividade humana voluntária que de forma unilateral subsume o caso concreto numa hipótese legal com vista a produzir um resultado de tomada de decisão. Numa posição intermédia vem-se a entender que o ato produzido pelo computador não se enquadra nos atos jurídicos, mas sim nos factos jurídicos, em que a vontade humana está presente na construção do *software*. Por outro lado⁷¹, a doutrina entende que o ato praticado pelo computador encontra-se à partida condicionado pela vontade humana que o leva numa sequência de algoritmos a tomar uma decisão reconduzindo o caso concreto às normas, sendo o programa a conduzir o processo e não o funcionário no entanto a administração mantém o *domunio* do procedimento pois o *output* do software está dependente do *input*, sendo assim reflete a vontade da administração, não uma vontade própria, sendo que neste sentido já se aceita a produção de efeitos jurídicos como ato administrativo da decisão informática.

Parece-nos ser de concordar com as posições citadas no sentido de que o ato conclusivo do procedimento deve ser qualificado como ato administrativo, pois é este ato que produz efeitos exteriores e com base no qual são reguladas determinadas situações jurídicas concretas. Pressupõe-se um *programa informático*⁷² enquanto *programação condicional* que vem estabelecer de modo definitivo e abstrato as premissas da *decisão concreta*. O passo seguinte passa pela introdução manual dos dados relativos à *situação concreta*, as “premissas menores” ou “dados de ingresso” de modo a que possa ser gerada

⁶⁹ Numa ideia de *input* e *output*.

⁷⁰ Como Karl Zeidler, Walter Jellinek, Hans Peters,

⁷¹ Masucci, Natalini e Buroso

⁷² “...conjunto de instruções (ordens) precisas, analíticas, e definidas introduzidas num computador para serem executadas num momento prescrito”

a *decisão informática*. Esta não é por si só um ato administrativo, carece que a Administração se aproprie dessa decisão e a considere sua, essa apropriação da decisão informática não passa por um controlo de resultado por parte do órgão competente nem por comparação entre uma decisão autónoma do órgão e a decisão gerada pelo programa informático, mas sim pela subsequente prática de outro ato, como a notificação, que pressupõe que a decisão gerada pelo programa já está tomada e através desse ato que pratica mostra que adota essa decisão considerando-a sua, sendo-lhe imputável responsabilizando-se pelos seus efeitos. Essa atuação subsequente atribui tacitamente o valor de ato administrativo. Podemos assim falar em *ato administrativo informático* definindo-o enquanto *decisão proposta ou projetada por um equipamento informático, assumida oficiosamente, através de uma manifestação tácita do órgão competente, como um ato administrativo*. Este apresenta assim dois elementos essenciais, uma decisão tomada pelo programa informático, e uma atuação por parte do órgão competente que demonstre a intenção de a assumir como ato administrativo.

Conclusão

A consagração do artigo 14º veio finalmente refletir a já antiga necessidade de previsão legal relativa à Administração Eletrónica e aos princípios que a esta informa, pois a utilização das tecnologias de informação e comunicação há muito faziam parte da forma de funcionamento da Administração, sendo que a sua utilização oferece mais-valias indiscutíveis na organização e atividade de uma Administração Pública eficiente, aberta e transparente.

Percebemos que o nosso país tem caminhado para a sua modernização administrativa, o que é fundamental para fazer face à concorrência internacional.

A dinâmica integradora do nosso Direito Administrativo revela-se uma peça conceptual e instrumental incontornável em todo este processo de agilização da atuação administrativa, para bem do Estado e do cidadão.

Felizmente o Estado português muda cada vez mais a sua feição distante e até quase intangível, tentando aproximar-se cada vez mais do cidadão, sendo os novos contornos do Procedimento administrativo prova disso mesmo. O processo tornou-se mais célere e o interessado pode acompanhá-lo mais de perto e intervir neste de forma mais fácil, com benefícios mútuos.

A adaptação à nova realidade mundial, marcada por uma quase viral globalização da ação humana e da vivência em sociedade, é sem sombra de dúvidas onerosa na medida em que demanda uma verdadeira reestruturação da Administração Pública e da sua forma de funcionamento de dentro para fora provocada pelas alterações da nossa realidade. Neste sentido, é de louvar o esforço feito para uma transição gradual e segura para essa nova realidade.

Não podemos deixar de assinalar que a evolução científica tem-se demonstrado como uma bola de neve, impulsionada pelo movimento capitalista, ultrapassando o próprio poder de adaptação dos Estados, sendo assim, importa ter em atenção que o meio ambiente em que os Estados hoje se movem passa por evoluções cada vez mais profundas e mais rápidas. Posto isto, importa-nos a nós, e no que trouxemos à colação neste nosso modesto estudo, ter uma abordagem legislativa o mais flexível e permeável às mudanças dos tempos e pensamentos.

Exalte-se ainda que a própria transição para uma sociedade em rede no nosso país tem sido ela própria incentivada pela nossa Administração, lutando contra a iliteracia digital e tentando preparar o seu cidadão para a atualidade.

Hoje, com a sociedade em rede, o próprio conceito de Estado passa cada vez mais por uma metamorfose. A própria governação aparece numa rede internacional de instituições políticas partilhando a sua soberania. A ideia de Estado-Nação da Era Industrial vem a adotar uma nova forma consequente da globalização.

Passamos de uma ideia de Estado vertical para um Estado horizontal, inserido na rede comunicando com estruturas internacionais e nacionais. A imprevisibilidade parece ser a única certeza.

Bibliografia

- ALMEIDA, Mário Aroso de; *Teoria Geral do Direito Administrativo; O Novo Regime do Código de Procedimento Administrativo*.
- ALMEIDA, Filipe; *Organizações, Pessoas e Novas Tecnologias*, Quarteto Editora, Coimbra, abril de 2002
- AMARAL, Teresa Raquel Alves Baptista; *A simplificação procedimental Contributo para o estudo das conferências procedimentais*; Dissertação de Mestrado apresentado na Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito, 2014.
- AVEIRO, Isabel, *Unidades vão abrir sem alvará turístico*, Jornal Público, 26 de abril de 2017
- CAETANO, Marcelo de; *Manual de Direito Administrativo*, Volume I, Almedina, 2008
- CALVÃO, Filipa Urbano, “Princípio da Eficiência”, in III Encontro de Professores de direito público (2010): novos e velhos princípios de direito público
- CARDOSO, Gustavo; COSTA, António Firmino da; COELHO, Ana Rita; PEREIRA, André; *A Sociedade em Rede em Portugal. Uma década de transição*. Almedina. 2015.
- CARDOSO, Júlio; *Sistemas de informação para a Modernização Administrativa*, 2014.
- CASTELLS, Manuel; *A Era da Informação: economia, sociedade e cultura*, Volume I Fundação Calouste Gulbenkian, dezembro de 2007.
- CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo; *A sociedade em Rede Do conhecimento à Ação Política*, Conferencia Promovida pelo Presidente da República, 4 e 5 de março de 2005, Centro Cultural de Belém.
- FONTES, José; *Curso Sobre o Novo Código de Procedimento Administrativo*, 5ª edição, Almedina, 2015.
- FONTES, José; *Curso sobre o novo código de procedimento administrativo, Palestra Sobre o procedimento administrativo*, 6ª edição, Almedina 2017.
- GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago; coordenação; *Comentários o Novo Código de Procedimento Administrativo AAFDL*, novembro de 2015.

- GONÇALVES, Pedro; *O ato administrativo informático (o direito administrativo português face à aplicação da informática na decisão administrativa)*”, Scientia Iuridica Braga, t.46n.265-267(jan.-jun.1997), p.47-95.
- MACHADO, Batista; *Caderno II “Administração, Estado e Sociedade, exercícios de reflexão”*.
- MACHADO, Cristina da Silva Lopes Navarro; *A Decisão administrativa eletrónica a emergência da regulação do procedimento administrativo eletrónico*, Dissertação em Direito Administrativo, Universidade de Lisboa faculdade de Direito 1009/2010.
- MARIANO, Bernardo Gomes da Cunha Cura; *A Administração Eletrónica em Portugal*, Dissertação Universidade Católica do Porto, novembro de 2015.
- MARTINS, Raquel; *Simplificação*, Jornal Público, 9 de maio de 2017
- MAURICIO, Filomena Isabel Silvano; *Simplificação e e-Administração no âmbito do Novo Código do Procedimento Administrativo* dissertação de Mestrado Científico na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas, com menção em Direito Administrativo Universidade de Coimbra 2015.
- MONTEIRO, Maria Helena; *A Sociedade de Informação em Portugal. Uma leitura dos últimos 10 anos. O que fizemos e o que não fizemos mas podíamos ter feito*, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- PEREIRA, Duarte Amorim; *Informática direito e administração a influência das tecnologias de informação e comunicação na atividade administrativa*, Universidade de Coimbra, março de 2009.
- PINHEIRO, Alexandre Sousa; SERRÃO, Tiago; CALDEIRA, Marco; COIMBRA, José Duarte; *Questões Fundamentais para a aplicação do CPA*, Almedina, 2016.
- PORTOCARRERO, Marta; *A Conferência Procedimental e a Concentração de Competências e Procedimentos no Direito Administrativo*, Universidade Católica Portuguesa, Porto, abril de 2002.
- PRATAS, Sérgio, *a Transparência do Estado Administração Aberta e Internet*, Ina editora, Lisboa, 2013.
- ROQUE, Miguel Prata; *O nascimento da administração eletrónica num espaço transnacional (Breves notas a propósito da revisão do código de procedimento administrativo)* E-pública, Revista Eletrónica de Direito Público, 2014.

- *QUADROS, Fausto de; CORREIA, José Manuel Sérvulo; MACHETE, Rui Chancerelle de; ANDRADE, José Carlos Vieira de; GARCIA, Maria da Gloria Dias; ALMEIDA, Mário Aroso de; HENRIQUES, António Políbio; SARDINHA, José Miguel; Comentários à revisão do Código do Procedimento Administrativo, Coimbra, Almedina, 2016.*

Outras fontes citadas

- <http://consigo.seg-social.pt/medidas.html#all> . Consultado a 03/08/2017 e confirmado a 6/10/2017.
- <https://www.portaldocidadao.pt/> . Consultado a 19/07/2017 e confirmado a 06/10/2017.
- <https://www.publico.pt/2017/05/08/economia/noticia/governo-admite-novas-formas-de-financiamento-da-seguranca-social-em-2018-1771395> . Consultado a 07/09/2017 e confirmado a 06/10/2017.
- <https://www.publico.pt/2017/08/01/sociedade/noticia/diploma-que-cria-morada-unica-digital-foi-hoje-publicado-1781070> . Consultado a 15/09/2017 e confirmado a 6/10/2017.
- http://www.viactt.pt/website/como_aderir.html. Consultado a 12/08/2017 e confirmado a 6/10/2017.
- http://www.unic.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=3123&Itemid=477#a2002. *Cronologia da Sociedade da Informação em Portugal 13/10/2008*; Consultado a 13/08/2017 e confirmado a 6/10/2017.