



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Cynthia Milara Teixeira Medina

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ELETRÓNICA
UMA ANÁLISE DE COMO AS TECNOLOGIAS DE
INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO PODEM
MELHORAR AS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS EM
PORTUGAL

Dissertação no âmbito do Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses
orientada pelo Professor Doutor Licínio Lopes Martins e
apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Julho de 2022



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

Cynthia Milara Teixeira Medina

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ELETRÓNICA

Uma análise de como as Tecnologias de Informação e Comunicação podem melhorar as práticas administrativas

*Dissertação apresentada à Faculdade de Direito
da Universidade de Coimbra no âmbito do
Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses*

Professor Orientador: Doutor Licínio Lopes Martins

Agradecimentos

Aos meus pais, Manuel e Clarinda, pelo apoio incondicional durante o meu percurso académico.

Resumo

Atualmente, vivemos numa sociedade dominada por tecnologia, que nos acompanha no nosso quotidiano, refletindo no modo como comunicamos e relacionamos, tanto uns com os outros como com os órgãos de autoridades, entende-se por isso, que vivemos numa Sociedade de Informação.

A Administração Pública não fica imune a esta nova realidade, tendo ela de adaptar-se tanto para fazer face e ao novos desafios que ela acarreta, nomeadamente na matéria da proteção dos dados pessoais, como também porque esta nova conjuntura social é rica em oportunidades que o Estado deve aproveitar, assim resultam em novos modelos de governação e atuação administrativa tanto a nível procedimental como processual.

Esta dissertação foi elaborada com o intuito de analisar esta nova realidade social e o modo como ela impacta a Administração Pública, as vantagens da implementação das tecnologias no iter administrativo, as medidas que já foram implementadas nesse sentido, bem como os cuidados que devem ser tidos, já que esta realidade é volátil quando não for bem navegada.

Palavras-Chave

Sociedade da Informação;

Administração Pública;

Administração Pública Eletrónica;

Dados Pessoais;

Procedimento Administrativo Eletrónico;

Abstract

We are currently living in a society that is dominated by technology, which is present in our daily lives, it reflects in the way we communicate and connect with each other and with the authorities, for the reason it's said that we're living in the era of a Network Society or Information Society.

The Public Administration is not immune to this new reality, having to adapt and face the new arising challenges that it entails, namely in terms of the protection of personal data, we must keep in mind, this new social conjecture is rich in opportunities that the State must take advantage of, thus resulting in new models of governance and administrative practices.

This dissertation was elaborated with the intent to analyze this new social reality and the way in which it impacts the Public Administration, the advantages of implementing technologies in the administrative area, the measures that have already been implemented in this sense, as well as the cautions that must be taken, since this reality is volatile when not well navigated.

Keywords

Information Society;

Public Administration;

Electronic Public Administration;

Personal Data;

Electronic Administrative Procedure;

Siglas e Abreviaturas

AIPD – Avaliação do Impacto do Tratamento dos dados

CADA – Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos

CDEH – Convenção Europeia dos Direitos do Homens

CDFUE – Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

CEDH – Convenção Europeia dos Direitos do Homem

CNPD – Comissão Nacional da Proteção dos Dados

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CPTA – Código do Procedimento dos Tribunais Administrativos

CRP – Constituição da República Portuguesa

DPO – *Data Processor Officer*

EPD – Encarregado da Proteção dos Dados

DUDH – Declaração Universal dos Direitos do Homem

IA – Inteligência Artificial

INE – Instituto Nacional de Proteção de Dados

LADA – Lei de Acesso aos Documentos Administrativos

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PbD – *Privacy by Design*

RGPD – Regulamento Geral da Proteção de Dados

STA – Supremo Tribunal Administrativo

UE – União Europeia

TIC – Tecnologia de Informação e Comunicação

Índice

Agradecimentos.....	2
Resumo	3
Abstract.....	4
Siglas e abreviaturas.....	5
Introdução.....	8

I. O IMPACTO SOCIEDADE DE INFORMAÇÃO DA (NOVA) ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1. A Sociedade de Informação.....	10
2. Administração Pública um novo paradigma.....	11
2.1. Exigências de eficácia, eficiência e equidade.....	12
2.1.1. A eficácia.....	12
2.1.2. A eficiência.....	13
2.1.3. A equidade.....	13
3. A democracia administrativa na sociedade de informação.....	13
3.1. As dificuldades enfrentadas pelas Administração Pública na garantia da democracia administrativa.....	16
3.2. A Administração eletrónica (e-administration) como elemento da democracia administrativa.....	18
3.2.1. O modelo gestor.....	18
3.2.2. O modelo consultivo.....	19
3.2.3. O modelo participativo.....	19
4. O processo de informação da Administração Pública.....	19
4.1. Vantagens da Administração Pública eletrónica.....	20
4.2. Desvantagens da Administração Pública.....	23
4.3. Medidas de transição digital.....	25
4.3.1. Medidas de transição digital num contexto geral da União Europeia.....	25
4.3.2. Medidas de transição digital em Portugal.....	27

II. A PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS NO DOMÍNIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1. Os dados pessoais: a aquisição, o emprego e a proteção.....	32
1.1. O RGPD.....	33
1.1.1. Privacy by Design.....	37
1.1.2. AIPD.....	38
2. O relacionamento entre Administração Pública e a RGDP.....	40
2.1. A implementação do RGPD na Administração Pública Portuguesa.....	40
3. A problemática do acesso aos documentos da Administração Pública e a proteção de dados pessoais.....	42
3.1. A especificidade dos documentos nominativos.....	43
3.2. A CNPD e a CADA.....	45
3.3. A responsabilidade civil da Administração Pública em caso de violação da RGPD.....	46

III. O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO ELETRÓNICO

1. Um novo modelo de procedimento administrativo.....	48
2. Os princípios orientadores do procedimento administrativo eletrónico.....	49
3. O procedimento administrativo eletrónico na prática.....	49
4. A decisão Administrativa automatizada.....	52
4.1. O <i>modus operandi</i> da decisão administrativa automatizada?.....	52
4.2. As implicações associadas à desmaterialização no Direito Processual Administrativo.....	53
Conclusão.....	57
Bibliografia.....	59

Introdução

A Administração Pública, tem como objetivo a satisfação das necessidades coletivas, conforme estabelece o artigo 266.º, n.º 1 da Constituição da República, (sobre ela impende o princípio norteador da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos¹) estas necessidades reconfiguram-se de acordo com a evolução da sociedade, existe uma dicotomia entre a Administração e a sociedade: os valores e princípios que conduzem uma determinada sociedade refletem na Administração e, por outro lado, a Administração Pública formata a sua sociedade através das suas medidas e atuações, tendo em conta a lei e os interesses protegidos do cidadão². Consequentemente, os modos de prossecução e proteção dos interesses públicos têm de adaptar-se aos novos tempos, para garantir uma atuação efetiva da Administração Pública como historicamente pode-se observar.³

Perante a transição de uma sociedade industrial para uma sociedade de informação⁴ é mister a modernização administrativa no sentido de responder às novas necessidades dos seus cidadãos que emergem de novos princípios e valores e de uma nova conjuntura social. A Sociedade de Informação é caracterizada proeminentemente pelas novas tecnologias de informação e de comunicação que disseminam rapidamente a informação, e esta opera como a nova moeda de troca.

O principal instrumento da sociedade de informação é a internet, que ajuda na transição de uma governação administrativa de estrutura vertical, para uma governação em horizontal, em rede⁶, que Manuel Castells define como uma “estrutura social baseada em redes operadas por tecnologias de comunicação e informação fundamentadas na microeletrónica e em redes digitais de computadores que geram, processam e distribuem informação a partir de conhecimento acumulado nos nós dessas redes que se apresentam assim como verdadeiras autoestradas da informação”, desta forma, desenvolvem-se novos processos e meios automatizados que tornam o processo de decisão mais célere aumentando a produtividade da Administração Pública⁷.

¹ Artigo 4.º do Código de Procedimento Administrativo

² Fernanda Paula Oliveira, Diogo Duarte de Campos, Carla Machado – Uma Administração Pública Moderna e Mais Próxima do Cidadão, pág. 17

Desta forma, este novo modelo de governação além de ser imperativa para fazer face à nova realidade, mostra-se vantajosa na missão da desburocratização dos serviços da Administração Pública, porque ela permite que os vários agentes que interagem com a Administração Pública o possam fazer de forma mais simples já que ela facilita e acelera a troca de informação tanto no espaço como no tempo. Contudo, é necessário que a Administração se adapte a esta nova realidade para garantir essa interação cumprindo de forma mais efetiva e coerente com os tempos atuais.⁸

Pelo facto de a Administração Pública estar vinculada aos princípios da legalidade e da juridicidade que caracterizam o Estado de Direito Democrático essa transição para esse novo modelo de governação denominada e-Government implica cuidados que emergem necessariamente pelos perigos que também acarreta. Este trabalho tem como objetivo analisar os principais métodos inovadores que a sociedade de informação trouxe ao quotidiano da Administração Pública, que resultam na transfiguração da mesma. Os problemas resultantes da salvaguarda dos princípios tradicionais em consonância com os princípios específicos da atividade administrativa eletrónica, nomeadamente averiguar um possível conflito entre o direito à privacidade e o direito ao acesso aos documentos administrativos na sensível matéria dos dados pessoais, e por fim, uma observação do impacto das TIC no procedimento administrativo, que impele a mesma a passar de uma versão analógica a uma versão digital, culminando na desmaterialização da justiça administrativa.

I. O IMPACTO DA SOCIEDADE DE INFORMAÇÃO NA (NOVA) ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1. A Sociedade de Informação

Este termo nasceu no âmbito de uma discussão académica sobre o surgimento de uma nova realidade social, que pode ser compreendida através de duas linhas diferentes de análise: a Sociedade de Informação é fruto da evolução tecnológica semelhante a uma nova revolução industrial; ou então seria uma sociedade que emerge da problemática do pós industrialismo⁴.

Não existe uma concordância doutrinal em relação ao conceito da sociedade de informação, além disso, existem autores que discordam em afirmar que hodiernamente vivemos numa sociedade de informação⁵. Diferentes vetores de análise apresentam o seu próprio conceito de sociedade de informação, seja o tecnológico, o económico, o ocupacional, o espacial ou o cultural.⁶

Importa clarificar que a doutrina atesta ser mais seguro afirmar que vivemos numa sociedade do conhecimento, na qual a informação e conhecimento são equivalentes ao que a eletricidade ou recursos naturais foram na era da sociedade industrial⁷. Carlos Carapeto e Fátima Fonseca, defendem que o uso da expressão “sociedade de informação” é mais adequada para classificar uma sociedade em que o fator de desenvolvimento é a “evolução e integração das tecnologias da informação e da comunicação” que possibilita a “troca de informação e de conhecimento em termos de organização social”, isto porque, a sociedade de conhecimento e a sociedade de informação são conceitos distintos mas complementares⁸ deste modo, devido às desigualdades económicas e educacionais, tanto na sociedade portuguesa como também por todo o mundo (que ficaram ainda mais expostas e agravadas após a pandemia da doença Covid-19) não é totalmente seguro afirmar categoricamente que vivemos numa sociedade de informação.

⁴ Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Ética e Administração, como modernizar os serviços públicos?*, pág. 354

⁵ Sérgio Pratas, *Transparência do Estado, Administração Aberta e Internet*, pág. 55

⁶ José Manuel Paquete de Oliveira, Gustavo Leitão Cardoso e José Jorge Barreiros, *Comunicação, Cultura e Tecnologia de Informação*, pág. 17

⁷ Manuel Castells, *The Internet Galaxy: Reflections on the Internet, Business and Society*, pág. 1

⁸ Carlos Carapeto e Fátima Fonseca – *Administração Pública: Modernização, Qualidade e Inovação*, págs. 331 e 332

No entanto, as tecnologias de informação e comunicação (TIC) proliferaram-se em todos os domínios da economia e da sociedade graças aos seus extraordinários e vantajosos mecanismos de organização inerente à sua incontestável flexibilidade e adaptabilidade, sendo parte do quotidiano da maioria das pessoas e instituições públicas ou privadas, facilitam as nossas comunicações, o processamento de textos e de informação de forma sistematizada, o acesso a bases de dados e à informação distribuída nas redes eletrónicas digitais, a coordenação de tarefas, entre outras infinitas vantagens que se traduzem numa organização superior da ação humana⁹.

2. A Administração Pública: um novo paradigma

As TIC afetaram transversalmente todos os âmbitos da vida e, logicamente, o Direito Administrativo, que contagiou-se com o propagação apoteótica da Inteligência Artificial (IA)¹⁰, suscitando dúvidas impossíveis de ignorar que agravaram-se com a pandemia da Covid-19 devido à irreversível mudança de realidade que causou a qual estamos a habituar-nos. Ademais, há um consenso geral no sentido de que as TIC são chaves mestras que permitem abrir das portas de um futuro socioeconómico próspero se utilizadas de forma estratégica, permitindo que a Administração Pública desempenhe suas funções de forma eficaz, com maior qualidade na prestações dos serviços públicos às empresas e aos cidadãos. Assistimos desde os finais do século passado, tentativas de reformar funcional e estruturalmente a Administração, que até então, segundo defende Arminda Neves¹¹, se revelaram inadequados aos desafios que a sociedade do conhecimento apresenta – desafios estes que se caracterizam essencialmente pela imprevisibilidade e multiplicidade – consequentemente causam entraves no desenvolvimento do país.

É imprescindível a mudança de um Estado e da Administração Pública que funcione de forma piramidal ou hierárquica, por um mecanismo que funcione em rede, que exigem a implementação de novas estratégias, entre os quais a “partilha de plataformas tecnológicas,

⁹ Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal, pág. 9

¹⁰ A Inteligência Artificial pode ser entendida como a aptidão de “criar programas de computador capazes de desenvolver tarefas assumidas por seres humanos, exigindo aprendizagem, organização de dados e fundamentação Visa disponibilizar a racionalidade, funções de fundamentação e de perceção para controlar um robot num ambiente desconhecido” – Jérôme Béranger, *The Algorithmic Code of Ethics*, pág. LVI citado por Artur Flamínio da Silva (coord.) em *Direito Administrativo e Tecnologia*, pág. 10.

¹¹ Arminda Neves in *Governança Pública, uma aplicação a Portugal*, pág. 225

a criação de redes de informação, a intercomunicabilidade organizacional com a valorização dos processos transversais e a qualificação do fator humano que neles intervêm”¹². O conhecimento é uma mais-valia que permite que a ação da Administração Pública seja flexível, criativa e inovadora, além disso, espera-se da Administração uma atitude proativa na aquisição de novos conhecimentos que possibilitem satisfazer as novas exigências dos seus cidadãos.

De um modo geral, as medidas tomadas pelos países desenvolvidos para modernizar os serviços públicos apresentam contornos bastantes similares tendo em conta que os objetivos preconizados circulam em torno de uma melhoria da eficácia pública, a busca da qualidade na prestação dos serviços públicos orientados para o cidadão, preocupação com a descentralização territorial e funcional, etc., Segundo Jaime Rodríguez Arana o “*punctum dolems* de qualquer processo de reforma ou modernização administrativa” deve partir do cidadão em função das suas necessidades, já que o “dono e o proprietário da Administração Pública é o cidadão”.¹³

2.1. Exigências de eficácia, eficiência e equidade

Devido a natureza instrumental da Administração Pública, sua modernização deve seguir cumulativamente as exigências de eficiência, eficácia e equidade de forma harmonizada e equilibrada tendo sempre em consideração que os limites de recursos humanos e financeiros e portanto a Administração deve ser estratégica na sua atuação, definindo os objetivos de forma clara um sistema de controlo dos resultados e da qualidade dos serviços públicos prestados, ao mesmo passo que promove condições para que todos os cidadãos possam ativamente colaborar com a Administração.

2.1.1. A eficácia, na modernização dos serviços da administração pública, significa que esta deve almejar um produto maximizado e de qualidade através de um uso minimizado dos fatores disponíveis de forma a gerar maior produtividade.

¹² Carlos Carapeto e Fátima Fonseca in Administração Pública: modernização, qualidade e inovação, pág. 336

¹³ Jaime Rodríguez Arana in Ética e Administração – Como Modernizar os Serviços Públicos? (org.) Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João. S. Batista, págs. 125 e 126

- 2.1.2. A eficiência, na modernização dos serviços da administração pública traduz-se numa atuação dirigida a atingir os objetivos determinados por aquela, com o menor dispêndio de recursos financeiros possível, assim como com menor disfuncionalidade organizativa, que garante os serviços mais economicamente viáveis tanto a quem requer os serviços da administração como a quem presta esses mesmos serviços. Nesta categoria, os TIC ajudam a promover métodos de organização do trabalho, melhor circulação e tratamento de informação e processos de decisão integradores de coordenação e tratamento de informação e processos de decisão integradores de coordenação funcional que potencial a racionalização dos produtos resultando dos objetivos da Administração Pública.
- 2.1.3. Mais importante de todos, a equidade que é uma das características norteadoras de qualquer sociedade democrática, e reporta-se ao facto da qualidade e custos de funcionamento das Administração Pública dever corresponder aos serviços prestados e os cidadãos devem poder considerar esses valores como sendo justos já que são eles que a sustentam financeiramente.¹⁴

3. A democracia administrativa na Sociedade de Informação

As expectativas em relação ao uso das novas tecnologias ao nível da participação dos cidadãos na Administração Pública é alta, pois potencia a diminuição dos custos dos recursos e do tempo no processo participativo e, paralelamente, gera mais aproveitamento do processo participativo, criando uma ligação mais direta entre o cidadão e a Administração. Desta feita, as TIC proporcionam um maior envolvimento dos cidadãos nos processos de Governação, estes podem trocar informações entre si, a cidadania ativa proporciona também uma intervenção direta no processo de construção de políticas e na sua concretização agindo a Administração Pública como um moderador, por isso mesmo ela tem de ser uma administração aberta, que “trabalha com a sociedade e não apesar da sociedade”, daí ela deve incorporar as virtudes da acessibilidade, transparência e recetividade, ou seja: deve ser uma

¹⁴ Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.) in *Ética e Administração, Como Modernizar os Serviços Públicos?* págs. XV e XVI

administração que fornece com prontidão as informações e os serviços de modo que seja facilmente acessível ao cidadão para que este possa atuar; deve expor os seus serviços, bem como quem os pratica de modo que seja suscetível de supervisão e escrutínio dos administrados, que implica níveis mais exigentes de implementação e cumprimento das políticas públicas; bem como, deve ser receber ideias, expectativas e necessidades novas o que permite uma maior participação por parte dos administrados na tomada da decisão que devido à relação diretamente proporcional entre uma maior quantidade de resulta numa maior qualidade das decisões da Administração Pública.¹⁵

Nuno Peres Monteiro, define a Democracia Eletrónica como sendo a “incorporação das novas tecnologias da informação e da comunicação na maquinaria que faz funcionar o regime democrático”¹⁶. Os temas de discussão neste aspeto circunda essencialmente em saber quais são as vias alternativas para promover a legitimidade dos regimes democráticos e também como promover o reforço da participação dos cidadãos na via pública. Alguns autores, *ab initio*, tinham uma visão de certo modo utópica, e viram nas novas tecnologias a transformação da democracia representativa numa democracia direta, com o decorrer dos anos, o discurso tornou-se mais prudente, deste modo, hoje em dia fala-se mais num uso da internet no sentido de tornar a democracia mais representativa e mais deliberativa.

Cumprir mencionar os princípios formulados pela OCDE para gerar o engajamento dos cidadãos na formulação de políticas públicas:

«1. Compromisso: “liderança e forte compromisso com os mecanismos de informação, consulta e participação ativa na elaboração de políticas...”;

2. Direitos: “direito dos cidadãos de obter acesso à informação, fornecer *feedback*, serem consultados e participar ativamente da elaboração de políticas fundamentado em leis ou políticas. A obrigação do governo em responder aos cidadãos no exercício de seus direitos. Instituições independentes para supervisão, ou seu equivalente, são essenciais para o cumprimento desses direitos.”;

3. Clareza: “os objetivos e os limites dos mecanismos de informação, consulta e participação ativa durante a elaboração de políticas devem ser bem definidos desde o

¹⁵ Carlos Carapeto e Arminda Neves ob. cit. págs. 294 e 295

¹⁶ Nuno Peres Monteiro in Democracia Eletrónica, pág. 7

princípio. As respectivas funções e responsabilidades dos cidadãos e do governo devem estar claras para todos.”;

4. Prazo: “a consulta pública e a participação ativa devem ser realizadas no processo de formulação de políticas tão logo quanto possível, de modo a possibilitar o surgimento de maior variedade de soluções e ampliar as chances de implementação bem sucedida. Deve haver tempo suficiente para que a consulta e a participação sejam eficazes...”;

5. Objetividade: “a informação fornecida pelo governo, deve ser objetiva, completa e acessível. Os cidadãos devem receber igual tratamento no exercício de seus direitos de acesso à informação e à participação.”;

6. Recursos: “recursos financeiros, humanos e técnicos adequados são necessários para que a informação, a consulta e a participação pública ativa sejam eficazes. Os funcionários do governo devem ter acesso à capacitação, orientação e treinamento apropriados, bem como a uma cultura organizacional que apoie seus esforços.”;

7. Coordenação: “iniciativas para informar, consultar e solicitar *feedback* dos cidadãos devem ser coordenadas nas diversas esferas de governo para aprimorar a administração do conhecimento, assegurar coerência das políticas, evitar duplicação e reduzir o risco de uma "fadiga por excesso de consultas" entre cidadãos e organizações da sociedade civil. Os esforços de coordenação entre as esferas governamentais não devem reduzir sua capacidade de buscar a inovação e assegurar a flexibilidade.”;

8. Responsabilidade: “os governos têm obrigação de prestar contas pela utilização das contribuições recebidas dos cidadãos por meio de *feedback*, consultas públicas e participação ativa. Medidas para assegurar que o processo de elaboração de políticas seja aberto, transparente e de fácil supervisão e controle pelo público são cruciais para ampliar o nível de responsabilidade geral do governo.”;

9. Avaliação: “os governos precisam contar com instrumentos, informações e capacidade para avaliar seu desempenho no fornecimento de informação, na condução dos processos de consulta e no engajamento dos cidadãos, adaptando-se a novas exigências e a condições variáveis para a elaboração de políticas.”;

10. Cidadania ativa: “os governos beneficiam-se de cidadãos ativos e de uma sociedade civil dinâmica, podendo adotar ações concretas para facilitar o acesso à informação e à participação, aumentar a conscientização, fortalecer a educação e a capacidade cívica dos

cidadãos, bem como apoiar o processo de capacitação entre organizações da sociedade civil (OSC).” »¹⁷

3.1. As dificuldades enfrentadas pela Administração Pública na garantia da Democracia Administrativa

“The exclusion of people from active participation in, the privileges of, and responsibility in, the information society is perhaps greater than exclusion from access to privileges of the ruling classes they were subject to in the past.” Manuel Castells¹⁸

Para haver democracia administrativa na sociedade de informação, teríamos de garantir o acesso a todos os sujeitos aos TIC para favorecer o exercício da cidadania de forma ativa, contudo, sabemos que de modo, isto conforma uma utopia tendo em conta que o desenvolvimento científico, tecnológico e económico é desigual tanto entre as diferentes classes sociais, diferentes etnias, como também, consoante estejamos a analisar uma sociedade desenvolvida ou uma sociedade em vias de desenvolvimento, importa frisar que do utilizador é um outro fator de desigualdade.¹⁹ A pobreza económica não dá sinais de diminuição e com ela emerge uma nova dimensão da pobreza, a pobreza de informação e conhecimento.^{20 21}

A título de exemplo podemos comparar estudos do Instituto Nacional de Estatística de Portugal (INE) no âmbito de um inquérito à utilização das TIC nas empresas: “Em 2021, 96,6% das empresas e 44,5% das pessoas ao serviço utilizam computador com ligação à Internet para fins profissionais”²² no inquérito feito quanto à utilização dos TIC nas famílias:

¹⁷ OCDE in Nota Sobre Políticas de Administração Pública, Cidadãos como Parceiros: Informação, Consulta e Participação Pública na Formulação de Políticas Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264195561-sum-pt.pdf?expires=1657799836&id=id&accname=guest&checksum=DADC985D871AA9A415C2BC6C3F0ECDE1>

¹⁸ Manuel Castells in “The Network Society, From Knowledge to Policy (2006) pág. 291

¹⁹ No mesmo sentido, Sérgio Pratas in Transparência do Estado, Administração Aberta e Internet, pág. 59

²⁰ Manuel Castells in The Internet Galaxy, Reflections on the Internet, Business, and Society (2001), pág. 248 a 256.

²¹ Castells, chama a nossa atenção também à “Nova Divisão Digital” que reportar-se ao acesso diferencial à qualidade de internet, sendo que a velocidade e a largura da Internet são essenciais para cumprir a promessa da mesma; a qualidade da internet, obviamente, é afetada consoante a renda, educação e etnia dos lares familiares.

²² Disponível

em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=473570653&DESTAQUESmodo=2 consultado a 30/05/2022

“em 2020, 84,5% dos agregados familiares em Portugal têm ligação à internet em casa e 81,7% utilizam ligação através de banda larga”²³. Em relação a países em desenvolvimento, ou em vias de desenvolvimento, como é o caso de Cabo Verde (que é um país que lidera os índices de governação eletrónica na região da África Ocidental), segundo estatísticas divulgadas pela INE de Cabo Verde a respeito do acesso e utilização das TIC no âmbito em 2019 é de 67,0%²⁴. Numa Sociedade de Informação, a ligação e a falta de ligação à internet são questões de máxima importância e a internet não é apenas tecnologia, é uma ferramenta tecnológica e uma forma organizacional que distribui informação assim como a geração do conhecimento e a capacidade de rede em todas as esferas de atividade (Castells, 2001: 269).

Desta forma, a infoexclusão ou exclusão digital (“*the digital divide*”), conceito elaborado por Castells²⁵ para caracterizar o fenómeno da agravação da exclusão de alguns estratos da sociedade, figura-se como um dos entraves à evolução da Administração Pública eletrónica, pela menos, uma *e-administration* que garanta os três requisitos mencionados supra (eficiência, eficácia e, acima de tudo, equidade). Este problema é solucionado através da garantia de acessibilidade ao equipamento e à tecnologia conjuntamente ao fornecimento de condições de alfabetização na utilização dos mesmos.²⁶ Por outras palavras: o novo modelo de desenvolvimento exige a superação da exclusão digital planetária, exige uma economia baseada na internet, alimentada pela capacidade de aprendizado e geração de conhecimento, capaz de operar dentro das redes globais de valor e apoiada por instituições políticas legítimas e eficientes (Castells, 2001: 271).

Além disso, a seleção e a validação da informação também se apresenta como um dos problemas à democracia eletrónica, que com a criação de auxiliares de pesquisa, demonstrou alguma melhoria.

Outros autores chamam a atenção à tendência para a colonização da Internet pelos grandes grupos económicos, que poderá verter-se numa espécie de classismo da Internet, em que a se disponibiliza um modelo de Internet que assegura a interatividade e qualidade de serviços apenas a quem tenha meios financeiros suficientes para pagar por esse serviço, de

²³Consultado a 30/05/2022 e disponível em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=415621509&DESTAQUESmodo=2

²⁴ Ficheiro PDF disponível em: <https://ine.cv/quadros/acesso-utilizacao-das-tecnologias-informacao-comunicacao-2019/> consultado a 30/05/2022

²⁵ Manuel Castells ob. Cit. (2001), págs. 247, 248

²⁶ Perspetivas sobre infoexclusão no ciberespaço lusófono, Congresso Nacional “Literacia, Media e Cidadania” Sara Pereira (org.) 2011, págs. 170

modo em que o acesso à informação não é igualitário. E como sabemos, para poder haver transparência do Estado, as assimetrias têm de ser mitigadas, tanto ao nível do acesso à informação, difusão e discussão da informação e também da proximidade do Estado em relação aos seus cidadãos.

Hoje em dia, a administração é em vários aspetos mais transparente, acolhedora e incentivadora da participação dos cidadãos, contudo, ainda é um processo em transformação que é longo onde ainda enfrentamos vários problemas tais como a resistência natural à transparência, a resistência cultural, a questão da “privatização” da administração, as ameaças terroristas e por ultimo por a comercialização da informação administrativa.²⁷

3.2. A administração eletrónica (*e-administration*) como elemento da democracia administrativa

Autores como Pierre Lévy e Nuno Peres Monteiro²⁸ enunciam a administração eletrónica como sendo um dos principais e primeiros passos da “ciberdemocracia” assim como proporciona a interatividade e a renovação democrática, isto é, uma cidadania mais ativa.

Existem três modelos²⁹ segundo os quais a Administração relaciona-se com os cidadãos: o modelo gestor, o modelo consultivo e o modelo participativo; que correspondem a diferentes fases ou níveis da administração eletrónica sendo que, pode existir uma tendência a alguns destes modelos a predominar mais em certos contextos do que noutros, convém realçar porém que é possível a sua coexistência de modo que eles se intersectem:³⁰

3.2.1. O modelo gestor, equivale à primeira etapa da administração eletrónica (predominante na maioria dos países membros da OCDE) e traduz-se no uso dos TICs para “garantir uma melhor qualidade, diversidade e acessibilidade

²⁷ Sérgio Pratas, in *Transparência do Estado, Administração Aberta e Internet*, págs. 85 a 89.

²⁸ Pierre Lévy in *Ciberdemocracia* (2002), págs. 101-105 e Nuno Peres Monteiro in *Democracia eletrónica* (1999), pág. 72 mencionados por Sérgio Pratas in *Transparência do Estado, Administração Aberta e Internet*, pág. 62.

²⁹ Modelos desenvolvidos por Andrew Chadwick e Christopher May in “Interaction between states and citizens in the age of the internet: E-Government in the United States, Britain, and the European Union”, *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 16, n. ° 2, April 2003.

³⁰ Na mesma linha, Sérgio Pratas, *A (nova) Lei de Acesso aos Documentos Administrativos* (2020), págs. 28 e 29; e J.A. Oliveira Rocha in *Gestão Pública e Modernização Administrativa* (2001), pág. 77.

das prestações dos organismos públicos, acompanhados duma redução dos custos”; a informação centra-se essencialmente aos serviços prestados, o modo de utilização desses serviços e os respetivos custos, deste modo a informação navega de forma unidirecional e os cidadãos não intervêm em questões de conceção e implementação das políticas públicas. Devido à sua característica unilateral que não possibilita uma cidadania verdadeiramente ativa, empresas e outros sectores da sociedade clamam à adoção de um modelo que o possibilite, o que resulta na implementação de medidas do modelo consultivo e participativo.

- 3.2.2. O modelo consultivo não se sustenta apenas na questão da informação, ela também atribui mais ênfase à participação dos cidadãos na administração eletrónica para cumprir o requisito da eficiência (ver ponto 2.1.2.) e no sentido a assegurar disponibiliza “múltiplos canais de comunicação” (portais e websites) de modo que se torne possível um diálogo entre a administração e os cidadãos, tornando as políticas públicas munidas de mais legitimidade já que levam em conta as opiniões e necessidades do seu público.
- 3.2.3. O modelo participativo, pressupõe uma transformação a nível nuclear da governação, pois ela pressupõe a partilha de toda a informação não confidencial e também do poder, cabendo à Administração um papel de coordenador ou de mediador.³¹

4. O processo de informatização da administração Pública

A nova administração nasceu da interseção das novas TIC nas suas práticas e no seu modo de funcionamento assim como, na sua relação com os cidadãos, em consequência foram concebidos novos institutos jurídicos e modos de agir, e assim, nas palavras de Paulo Otero (2013: 485) “ a Administração Pública clássica foi cedendo lugar, num processo ainda em pleno desenvolvimento e aprofundamento, a uma administração Pública eletrónica”.

A introdução das TIC nas lides administrativas começou através da utilização dos computadores como utensílios de arquivo, ou seja, os computadores eram utilizados para

³¹ Sérgio Pratas ob. cit. (2013) , págs. 57 a 64.

armazenar dados em substituição do papel, evoluiu para o “computador-funcionário”³² que possibilita através do ato de programação de computador, que este adote por si atos administrativos informáticos, excluindo atos que envolvam a conceitos jurídicos indeterminados assim como os poderes discricionários.

Atualmente, uma série de procedimentos e atos administrativos são realizadas por computadores³³ num largo espectro de sectores administrativos, desde a administração tributária e fiscal (o processamento de contribuições, impostos, taxas e benefícios fiscais) até às universidades públicas (inscrições, matrículas, certificados, programas e bibliografia das unidades curriculares, sumário das aulas, calendário das provas de avaliação), etc. o que faz com que o contacto dos cidadãos com a Administração Pública seja feita, na maior parte das vezes através de portais da internet onde enviam e recebem informações, podendo reivindicar e impugnar, obtendo os deferimentos ou indeferimentos através de notificações eletrónicas através do endereço eletrónico (“*email*”) ao invés da indicação da morada, nesta mesma linha foram desenvolvidas linhas pessoas de acesso a informação que através das palavras-chave de acesso (“*password*”) atribuídas ao cidadão permite-lhe exercer os seus direitos e cumprir os seus deveres (acesso a certificados e documentos pessoais ou profissionais). Outro passo no processo de informatização da Administração Pública reporta-se à publicação online e periódica dos boletins oficiais de legislação, tornando o acesso aos atos e informações administrativas pelos cidadãos e o controle por estes últimos do agir administrativo. Por último e como fomos constrangidos a viver em isolamento e a adotar práticas de distanciamento social durante a pandemia da Covid-19, a substituição de interações físicas (aulas e reuniões) por interações por via remota através de vídeo conferência em plataformas como o ZOOM ou a UCSTUDENT.

4.1. Vantagens da Administração Pública eletrónica

Segundo Paulo Otero, nesta nova configuração da Administração Pública em que “o computador pessoal desempenha a função de chave de uma porta permanentemente aberta ao mundo” (Otero 2013: 487), a administração está aberta vinte e quatro horas por dia, todos

³² Alfonso Masucci, Atto amministrativo informatico, 1997, pág. 222 – mencionado por Paulo Otero in Manual de Direito Administrativo, 2013, pág. 485.

³³ Artigo 61.º do CPA

os dias do ano,³⁴ os procedimentos administrativos tornaram-se mais céleres já que a informação está concentrada e localizada à distancia de um *click*, fazendo com que as distâncias territoriais deixem de ser um fator determinativo do acesso aos serviços públicos. O uso das TIC possibilita a “uniformidade na decisão administrativa”, na medida em o modelo eletrónico permite que a receção de procedimentos e emissão das decisões partam de um único centro, diferentemente do modelo hierarquizado de administração pública, o que proporciona um maior grau de uniformidade das decisões administrativa que, como sabemos, é sinónimo a um maior grau de satisfação dos cidadãos e que permite satisfazer com maior mestria o princípio da segurança jurídica integrante do princípio do Estado de Direito (art. 2.º da CRP), assim, «se a informação administrativa disponível é igual, assim como as circunstancias de facto, pedidos iguais, apesar de formulados por diferentes cidadãos, terão decisões “eletrónicas” iguais». Nota-se também, uma redução significativa dos custos tanto para os cidadãos que requerem os serviços da administração, bem como para a própria administração, que apesar de realizar um maior investimento financeiro *ab initio* para a compra e instalação das TIC, ter de suportar gastos com a criação, desenvolvimento e manutenção dos sites e dos aparelhos eletrónicos e com a formação para uma melhor qualificação dos seus funcionários, a relação custo-benefício a longo prazo traduzira uma significativa redução de despesas públicas, nomeadamente com a redução do pessoal administrativo^{35 36} bem como, a redução dos “custos do acesso que tem sempre um custo associado à elaboração e envio do requerimento, o valor que se paga pelas reproduções ou certidões, o tempo que se utiliza nas deslocações e consulta dos documentos” (Pratas 2020: 31).

Presenciamos a eliminação de um tipo de atividade administrativa mecanicista, isto é, trabalhos como o de entrada e saída de requerimentos e de documentação, arquivamento em papel dos processo físicos, fotocópias, cópias, atos presenciais como a notificação de atos interlocutórios e atendimento presencial, já não se configuram como essenciais e em muitos casos podem ser perfeitamente prescindíveis. A diminuição do pessoal administrativo tem um impacto direto na desburocratização da administração, deve-se por isso, manter apenas

³⁴ No mesmo sentido: José Magalhães (1998), “Inovação Tecnológica e Administração Aberta”, in Encontro CADA/SAÚDE, Lisboa, CADA – mencionado por Sérgio Pratas (2020: 32)

³⁵ Sobre despesas públicas e despesas com pessoal, João da Silva Batista in *Ética e Administração*, como modernizar os serviços públicos, págs. 219 a 308.

³⁶ Paulo Otero ob. cit. (2013) págs. 485 a 488

uma quantidade de pessoal que seja indispensável à boa garantia do interesse público e a suas tarefas devem ser redirecionadas.

A administração eletrónica implica a desmaterialização do procedimento administrativo e a vantagem que ela acarreta está diretamente ligada ao princípio da eficiência e também ao “princípio da continuidade dos serviços públicos” que se traduz na habilidade que oferece a Administração Pública de agir, num regime de continuidade de abertura ao público, sem a limitação do horário de expediente, a continuidade dos serviços públicos é uma das principais responsabilidades de qualquer Governo, e ela deve ser sustentada em todas as circunstâncias. A simplificação resultante da Administração Pública eletrónica tem uma relação paralela ao encurtamento dos prazos para a tomada de decisões e emissão de certidões eletrónicas, que torna-se possível sempre que o procedimento seja informatizado, como é-nos provado pela adoção do instrumento do “balcão único eletrónico”³⁷ que centraliza e simplifica o procedimento administrativo e objetivamente encurta o tempo entre a entrega do pedido e a receção do mesmo pelo serviço.

Importa frisar que a administração eletrónica não deve cingir-se à simples substituição do meio de comunicação “mecânico”, ela implica a “modificação substantiva dos atos a praticar”, isto é, a regulação administrativa deve ser adaptada aos recursos tecnológicos, e o nosso CPA já deu os primeiros passos a abraçar este novo modelo, nomeadamente nos artigos 14.º, 24.º-A, 61.º, 62.º e 63.º, onde temos as expressões mais significantes da administração eletrónica no ordenamento jurídico português³⁸, refere-se também que existe um leque de legislação avulsa que pretende regular e implementar medidas de administração pública eletrónica.

Ainda há muito que fazer no sentido de otimizar os benefícios da inteligência artificial no direito administrativo, que não é tarefa fácil já que ela comporta riscos que nós ainda não temos uma perceção completa sobre esta realidade em constante evolução. Mas o que já sabemos com certeza, é que estas mudanças são inevitáveis e que deverão ser de jure, tanto para garantir o funcionamento da própria administração em respeito ao princípio da legalidade e da precedência de lei, e tendo em consideração que elas reconfiguram a Administração Pública, ela deverá ser feita intrinsecamente, postulando um novo modelo de

³⁷ Artigo 62.º do CPA

³⁸ Miguel Prata Roque, O Nascimento da Administração Eletrónica Num Espaço Transnacional (breves notas a propósito do projeto de revisão do código do procedimento administrativo), págs. 4 a 9.

administração que seja adequado aos avanços tecnológicos e aos sistemas de inteligência artificial (IA).

4.2. Desvantagens da Administração Pública eletrónica

Como mencionado supra, a maioria dos discursos quando as TIC e IA eram realidades novas, eram de teor exacerbadamente positivo e otimista, aos poucos fomos observando o que era então a minoria com discursos “pessimistas” a serem destacados nos holofotes jurídicos e sociológicos e na própria área das ciências de tecnologia informática. Isto porque, começamos a testemunhar uma transição de condutas criminosas ou de natureza contraordenacional, ou então condutas amorais, para o setor digital.

No âmbito do direito administrativo, existem dificuldades e limitações associadas à implementação da tecnologia nas suas atividades, como a questão da literacia digital referido supra e o perigo associado à proteção de dados pessoais.

Importa frisar que, a contraface de um serviço administrativo informatizado é a desumanização e impessoalidade da Administração Pública, estas duas realidades não são suscetíveis de coexistência, (o que pode justificar o facto não existir efetivamente uma relação direta entre a facilidade de acesso aos serviços em linha e a real utilização dos mesmo) fica a questão se essa impessoalidade pode ter um impacto negativo aquando da interação do cidadão com a Administração.

A característica da eficiência e da rapidez das decisões desmaterializadas geram um certo ceticismo nos cidadãos causada pela iliteracia digital, é frequente surgirem questões de segurança como por exemplo, o desaparecimento da informação ou o acesso indevido de terceiros.

A eliminação da distância territorial proporcionada por este modelo de administração também pode ter uma conotação negativa se ela se transformar num “instrumento contrário a princípios organizativos da Constituição administrativa”, isto é, se da incorreta utilização da mesma, resultar no afastamento físico dos cidadãos por impossibilidade de aceder aos serviços administrativos nas suas localidades. Podemos seguir esse mesmo raciocínio para alertar à questão da igualdade nas decisões administrativas eletrónicas: ao invés de cumprir a promessa de proporcionar maior igualdade nas decisões, por ser um mecanismo mais uniforme, se ela não for acessível a todos os cidadãos independentemente da sua classe

social, idade e literacia digital, poderá conduzir a discrepâncias decisórias. Igualmente para o fator dos custos – a redução das despesas públicas é apontada como uma das principais vantagens da Administração eletrónica, contudo, não nos podemos olvidar que ela tem avultados custos sociais e financeiros – os investimentos em equipamentos informáticos que se desatualizam num curto espaço de tempo e que por isso exigem a renovação para se manter a par do ritmo da sociedade a nível nacional e internacional e exige-se o investimento na educação do pessoal administrativo para poder fazer uso correto e eficiente dos mesmos; o corte do número de funcionários públicos pode sair mais caro para o Estado se não houver empregabilidade dos mesmos.

A própria tecnologia pode ser por si só um obstáculo ao funcionamento eficaz e eficiente da administração: de um ponto de vista técnico, podem ser gerados problemas de “compatibilidade ou de interoperatividade de equipamentos e de programas” que podem impedir “a interconexão de redes e as inerentes impossibilidades de intervenção por via eletrónica” nas relações internas e externas da administração tanto a nível nacional como internacional; este problema deve-se à multiplicidade dos *hardwares* como *softwares* em que se traduzem a maquinaria informática. Semelhante à Hidra de Lerna, da solução deste problema surge um outro: com a criação de uma “rede comum de diálogo eletrónico” obtemos a uniformização dos equipamentos e programas informáticos, mas como alerta Paulo Otero, suscitar-se-á “delicados problemas de cooperação administrativa” e de “regulação extra-administrativa”, deste modo, a imposição de um modelo estandardizado, poderá alfinetar as garantias constitucionais da autonomia da decisão.³⁹ Outra grande possível desvantagem da Administração Pública eletrónica prende-se com os (proteção) dados pessoais, ao qual é dedicado o segundo capítulo deste trabalho devido à importância do tema nos dias de hoje tendo em conta *leaks* de dados pessoais (*data breach*) que ocorrem esporadicamente, tanto pelas plataformas privadas (v.g. Facebook e LinkedIn) como por organismos da Administração Pública (recorde-se a título de exemplo, o caso Russiagate em que a Câmara Municipal de Lisboa foi alvo de um processo instaurado pela CNPD em consequência da violação de dados pessoais que culminou em janeiro de 2022 numa multa de 1,2 milhões de euros).

³⁹ Paulo Otero in Manual de Direito Administrativo (2013), págs. 488 a 490

4.3. As medidas de transição digital

4.3.1. Medidas de transição digital adotadas num contexto geral da União Europeia

Para saber onde ir, devemos sabermos de onde partir, para tal, devemos analisar o sistema de administração pública e identificar quais são os pontos fracos que precisam de auxílio mais urgente. Temos problemas atuais e futuros que clamam por atenção, estudo e solução, conforme Ursula von der Leyen evidenciou “estamos a chegar ao limite das coisas que podemos fazer de forma analógica” e que por isso mesmo é necessário “criar um plano comum para a Europa com objetivos claramente definidos para 2030”, e alguns objetivos indicados por ela tem que ver com a conectividade, as competências, os serviços públicos digitais, norteados por princípios bem definidos como o “direito à privacidade e conectividade, liberdade de expressão, livre circulação de dados e cibersegurança”.⁴⁰ As áreas identificadas pela Presidente da Comissão Europeia como sendo os pontos fulcrais a trabalhar são: a inteligência artificial, as infraestruturas e os dados.

De entre as várias medidas apresentadas pela Comissão Europeia para alcançar a realidade do Mercado Único Digital, encontramos o Plano de Ação Europeu com o objetivo de aceleração a transição digital da administração pública (*eGovernment & Digital Public Services*), criar uma plataforma digital única e implementar uma *cloud* europeia segundo o instrumento NextGenerationEU⁴¹.

A plataforma digital única foi concebida pelo Regulamento (UE) 2018/1724, de 2 de outubro de 2018 e tem a finalidade de “facilitar o acesso em linha às informações, procedimentos administrativos e serviços de assistência que os cidadãos e as empresas

⁴⁰ Excertos do discurso pronunciado por Ursula von der Leyen na qualidade de Presidente da Comissão Europeia sobre o Estado de União na temática da tecnologia e mundo digital a 16 de setembro de 2020 mencionado por Isabel Celeste Fonseca Governação Pública (Local) Digital: notas breves sobre a estratégia em curso da aceleração da transição digital, in *Direito Administrativo e Tecnologia*, pág. 27

⁴¹ O instrumento NextGenerationEU é um plano de recuperação pós-pandemia da doença Covid-19 desenvolvido pela União Europeia, na qual a digitalização é uma das componentes principais: “O futuro será impulsionado pela tecnologia... poderá estabelecer ligações em todo o lado através da tecnologia 5G e de banda larga ultrarrápida em toda a EU receber uma identidade digital (eID), o que irá facilitar o acesso aos serviços públicos em linha e aumentar o seu controlo sobre os seus dados pessoais as nossas cidades tornar-se-ão mais inteligentes e mais eficientes comprar em linha será mais seguro a inteligência artificial ajudar-nos-á a combater as alterações climáticas e a melhorar os cuidados de saúde, os transportes e a educação.” Disponível em: https://europa.eu/next-generation-eu/index_pt

necessitem para viver ou fazer negócios num outro país da União Europeia”⁴², ou seja, trata-se de concentrar:

- i. As informações, num único sítio da *web*, de modo que os cidadãos possam de forma segura aceder aos mesmos, com a garantia de que as informações são creditáveis e de qualidade em relação às regras a adotar para que seja possível um exercício conforme dos direitos dos cidadãos dentro dos países da União Europeia;
- ii. Os procedimentos, de modo que os cidadãos fiquem a saber com exatidão o iter procedimental administrativo e como os executar;
- iii. Os serviços de assistência, que devem esclarecer qualquer dúvida que persista e resolver qualquer problemas no caso das medidas indicadas supra não forem bem sucedidos.

Este Regulamento impõe aos Estados-Membros a necessidade de acelerar a digitalização da Administração Pública, assim, devem até dezembro de 2023, disponibilizar numa plataforma digital 21 procedimentos administrativos que sejam importantes para a realização de negócios, trabalho, estudos e deslocação na União Europeia, v.g.: procedimento de comprovativo de residência, apresentação de candidatura a bolsa de estudos, requisição de pensão de reforma, etc. O princípio da declaração única deve atravessar por todos esses procedimentos digitais, para que o cidadão e as empresas não tenham de repetir o fornecimento de informações / dados pessoais que já seja do conhecimento de alguma entidade pública de qualquer Estado-membro, estes devem trabalhar num sentido harmónico e de cooperação de modo que haja um intercâmbio de informações. Para executar esta iniciativa, a Comissão Europeia em cooperação com as administrações publicas de cada país membro da UE desenvolverão instrumentos técnicos para apoiar a plataforma digital, bem como a elaboração de um grupo de coordenação, composto por representantes de cada Estado-membro, com a finalidade de implementar e rever a cada dois anos o Regulamento (UE) 2018/1724.

Quanto à proposta de uma *European e-identity*, esta pretende ser uma medida que atribua a “... qualquer pessoa elegível para um bilhete de identidade nacional a ter uma

⁴² Isabel Celeste Fonseca, ob. cit. pág. 35

identidade digital reconhecida em qualquer parte da UE” através da qual é possível: “identificar-se em linha e fora de linha; armazenar e trocar informações fornecidas pelas administrações públicas: nome, apelido, data de nascimento, nacionalidade, etc.; armazenar e trocar as informações fornecidas por fontes privadas dignas de confiança; utilizar as informações para comprovar um direito; por exemplo, o direito de residir, de trabalhar ou de estudar num determinado Estado-Membro”, esta iniciativa faz-se necessária uma vez que segundo a Comissão Europeia “atualmente, apenas cerca de 60 % da população da UE, em 14 Estados-Membros, conseguem utilizar a sua identificação eletrónica nacional além-fronteiras. Apenas 14 % dos prestadores de serviços públicos essenciais em todos os Estados-Membros permitem a autenticação transfronteiras com um sistema de identificação eletrónica, por exemplo para provar a identidade de uma pessoa na Internet sem necessidade de uma palavra-passe. O número anual de autenticações transfronteiras bem-sucedidas é muito reduzido, apesar de ter vindo a aumentar.”⁴³

4.3.2. Medidas de transição digital adotadas em Portugal

Num contexto nacional, foi aprovado um Plano de Ação para a Transição Digital – Missão Portugal Digital – através da resolução do conselho dos Ministros n.º 30/2020 de 21 de abril que “reflete a estratégia definida para a transição digital e condensa a visão do Governo neste domínio, materializada numa estrutura que contempla três principais pilares de atuação: Pilar I - Capacitação e inclusão digital das pessoas; Pilar II - Transformação digital do tecido empresarial; Pilar III - Digitalização do Estado, bem como uma dimensão adicional de catalisação que cria as condições de base a uma acelerada digitalização do País.”⁴⁴

- i. O pilar da capacitação e inclusão digital (pilar I), reporta-se essencialmente a investimentos que devem ser feitos em matéria de recursos humanos, bem como no valor acrescentado da produção laboral, importa investir na educação digital dos portugueses, de modo a evitar a exclusão digital, e para tal propõe-se as seguintes

⁴³ Informação disponibilizada no site da Comissão Europeia, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-digital-identity_pt#principios-fundamentais, consultada a 12 de maio de 2022

⁴⁴ Plano de Ação para a Transição Digital de Portugal (PATDP), pág. 3 disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/gc22/portugal-digital/plano-de-acao-para-a-transicao-digital-pdf.aspx>

medidas: “a integração transversal das tecnologias nas diferentes áreas curriculares dos ensinos básico e secundário” e “a igualdade de oportunidades no acesso a equipamentos e recursos educativos digitais de qualidade e o investimento nas competências digitais dos docentes, e formadores” bem como “o alargamento da oferta formativa das instituições de ensino superior e a sua aproximação às empresas, garantindo uma resposta às necessidades específicas do mercado laboral no âmbito das competências digitais;” e por fim, “respostas de formação profissional incluindo a requalificação de trabalhadores empregados ou desempregados que fomente o emprego na área digital e que assegure a minimização do impacto da automação no mercado de trabalho.⁴⁵”

- ii. O pilar da transformação digital do tecido empresarial (pilar II), que é essencial para assegurar que Portugal consegue competir no mercado internacional “devendo ser seguidas medidas e ações que concretizem o investimento, o estímulo à digitalização das empresas e à sensibilização e capacitação em particular das PME, que representam o grosso do tecido empresarial e do emprego em Portugal, e o desenvolvimento de iniciativas que concorram para a consolidação do conhecimento científico e tecnológico empresarial⁴⁶”;
- iii. O Pilar da digitalização do Estado (Pilar 3), que é o que mais interessa para o escopo deste trabalho, consiste em simplificar o acesso aos serviços públicos e desmaterializar os procedimentos administrativos, já que a modernização / digitalização administrativa é de teor dinâmico que permite uma maior eficiência e qualidade dos serviços prestados pela Administração Pública o que se revela essencial para alcançar os objetivos propostos pelo plano mencionado supra. Traduz a continuidade de programas como a SIMPLEX e TIC 2020 desenvolvidos com o objetivo de simplificar a Administração Pública através da utilização das tecnologias de informação, bem como, apostar na formação e valorização dos funcionários públicos. A Administração deve certificar-se de que os seus sítios web e aplicações móveis cumpram os requisitos da acessibilidade promovendo a democracia na era digital. Os sub-pilares identificados pelo Plano, resumem-se no desenvolvimento de: serviços públicos digitais; administração central ágil e aberta e administração

⁴⁵ Isabel Celeste Fonseca ob. cit., pág. 15

⁴⁶ *Ibidem*, pág. 27

regional local conectada e aberta.⁴⁷ São estas as medidas implementadas no seio de serviços públicos digitais

Foi também aprovado uma Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023 através da Resolução do Conselho dos Ministros n.º 55/2020, de 31 de julho e desenvolve-se em torno de 4 eixos e 14 objetivos estratégicos:

“(I) Investir nas pessoas, com três objetivos estratégicos: i) desenvolver e renovar as lideranças; ii) mobilizar e capacitar os trabalhadores, e iii) envolver os trabalhadores na mudança cultural;

(II) Desenvolver a gestão, com quatro objetivos estratégicos: i) fortalecer a gestão do desempenho para melhorar a qualidade dos serviços públicos; ii) planear os recursos humanos de forma integrada; iii) investir na simplificação administrativa, e iv) promover a inovação na gestão pública;

(III) Explorar a tecnologia, com três objetivos estratégicos: i) reforçar a governação global das tecnologias; ii) melhorar a interoperabilidade e a integração de serviços, e iii) gerir o ecossistema de dados com segurança e transparência;

(IV) Reforçar a proximidade, com quatro objetivos estratégicos: i) promover a integração e a inclusão no atendimento; ii) incentivar a participação dos cidadãos; iii) aprofundar a descentralização de competências para as autarquias locais, e iv) fortalecer os serviços públicos de proximidade, designadamente através da desconcentração de serviços públicos para o nível regional.”⁴⁸

Desta feita, o plano de ação português para a transição digital pretende expandir a oferta de serviços públicos online paralelamente à promoção da simplificação e eficiência dos procedimentos, adotando medidas que viabilizem:

- a) Os serviços públicos digitais, que acarretam medidas como: a digitalização dos 25 serviços públicos mais utilizados por cidadãos e empresas que promete desta a desburocratização a melhorias tanto nos contactos com Administração Pública como no meio ambiente por promover a descarbonização; investir na aplicação e aperfeiçoamento dos serviços digitais disponíveis no portal ePortugal.gov, que

⁴⁷ *Ibidem*, págs. 39 e 49

⁴⁸ Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023, pág. 10, disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDCyNAcAwYeeOwUAAAA%3d>

tenham teor fulcral para a internacionalização dos serviços da Administração Pública portuguesa, e por isso mesmo, as barreiras linguísticas devem ser eliminadas, sendo possível traduzir as informações e formulários online que refletem na mitigação da infoexclusão; implementar o programa para a Digitalização da Governação do Mar, tramitação eletrónica de processos de contraordenação (e.g. na ASAE), bem como, a Estratégia Cloud da Administração Pública que foi proposta pela CTIC que promete aumentar a eficiência, flexibilidade e orientação ao negócio. Envolve também medidas como a implementação e simplificação da contratação de serviços de TIC pela Administração e a promoção ativa do teletrabalho

- b) A administração pública regional e local conectada e aberta, reportar-se à “definição e implementação da Estratégia Nacional de *Smart Cities (From Smart Cities do Smart Nation)* e pela Inventariação e agilização da coordenação do território através da iniciativa do Balcão Único do Prédio.”⁴⁹

Em jeito de breve apanhado das medidas de digitalização empreendidas em Portugal, desde antes da aprovação do Regulamento (UE) 2018/1724, observamos que, entre nós, a transição digital tem vindo a ser implementada há alguns anos de modo a atingir a realidade do *e-government*, desde o lançamento do Programa Simplex+ em 2006 e reforçado em 2016, na qual podemos encontrar milhares de iniciativas de simplificação administrativa e legislativa. Em dezembro de 2018 foi publicada o I Plano de Ação da Rede Nacional de Administração Aberta (RNAA) na matéria da economia circular de dados e contempla oito compromissos que visam promover a transparência e o acesso à informação do setor público, a participação pública e a utilização de dados abertos. No que respeita ao Código dos Contratos Públicos que entrou em vigor em 2008, a maioria dos processos de contratação pública passaram a poder se feitos e consultados exclusivamente através de meios eletrónicos e em 2009 implementou-se a obrigatoriedade da contratação pública eletrónica e foi concebido um mercado privado de prestadores certificados de serviços de plataformas de contratação pública, soluções dignas de congratulação devido ao seu carácter mundialmente pioneiro e inovador. Lançado em 2011 e reformulado em 2018, o Portal Nacional de Dados Abertos da Administração Pública, que funciona como o próprio nome dá a entender, como o catálogo central de dados abertos de vários organismos e setores da Administração Pública

⁴⁹ Isabel Celeste Fonseca ob. cit. Pág. 42

em Portugal, que podem ser acedidos, estudados e utilizados pelos interessados em dados.gov.pt. O Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro aprovou o novo CPA onde consagram-se medidas de administração eletrónico e a Lei n.º 72.º/2020 de 16 de novembro, foi aprovada no sentido de reforçar a simplificação procedimental, bem como, a digitalização e novas regras relativas ao funcionamento dos órgãos colegiais telemáticos. Em 2017 foi publicada através da Resolução do Conselho dos Ministros n.º108/2017 a Estratégia para Transformação Digital na Administração Pública, (Estratégia TIC2020) com a intenção de reforçar a transparência, participação dos cidadãos e consolidar as TIC como a principal ferramenta na modernização do Estado. Importa lembrar que a Agência para a Modernização Administrativa (AMA) concebeu em maio de 2010 a Rede Nacional de Administração Aberta, que coordena trabalhos, prossegue as atribuições da Presidência do Conselho dos Ministros nas áreas da modernização administrativa e da administração eletrónica. A AMA foi desenvolvida em 2007 e desempenha a gestão da Rede de Lojas e Espaços Cidadão, o Portal do Cidadão onde se criaram projetos como o Cartão do Cidadão e a Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública, coordena o Programa Simplex+, em suma, o seu âmbito de atuação envolve o atendimento, a transformação digital e a participação pública.

II. A proteção dos dados pessoais no domínio da Administração Pública

1. Os dados pessoais: a aquisição, o emprego e a proteção

“A sociedade da vigilância transformou cidadãos em utilizadores e sujeitos em dados”

*Carissa Véliz*⁵⁰

Conforme os aparelhos eletrónicos conectam-se uns com os outros, os dados transmitidos entre eles vão sendo recolhidos por redes de alta velocidade, em seguida, são armazenados em bases de dados distribuídos e analisados com as mais variadas finalidades por *softwares* cada vez mais poderosos e sofisticados⁵¹.

Para ilustrar a importância e magnitude do poder dos dados, Carissa Véliz (2022: 67) escreve: “imagine que tem uma chave mestra para a sua vida. Uma chave ou uma palavra-passe que lhe permite o acesso à porta da casa, ao quarto, ao diário, ao computador, ao telefone, ao carro, ao cofre, aos registos clínicos. Faria cópias dessa chave para as entregar a estranhos? Provavelmente não. Então porque está disposto a entregar os seus dados pessoais a praticamente qualquer pessoa que lhos peça?”

Os dados, são na sua essencialidade, as informações que possibilitam a identificação de uma determinada pessoa: os nossos nomes, endereço físico e eletrónico, o IP do nosso computador, a impressão digital, uma imagem biométrica do rosto entre outros número de identificação civil, de passaporte, segurança social, de contribuinte registos médicos, contactos telefónicos, entre outros^{52 53}. Hoje em dia, as TIC conseguem obter de nós todos os tipos de informações, até os nossos pensamentos mais íntimos já que ao vigiarem (“sociedade de vigilância”) o nosso dia a dia, conseguem acumular conhecimento sobre nós e podem prever os nossos passos e influenciar de forma persuasiva ou coerciva os nossos

⁵⁰ Carissa Véliz, Privacidade é Poder: por que razão e como devemos recuperar o controlo dos nossos dados, pág. 12

⁵¹ Mikel Ninõ e Arantza Illarramendi in “Understanding Big Data: antecedentes, origin and later development” mencionado por Mafalda Miranda Barbosa in Inteligência Artificial, entre a utopia e a distopia, alguns problemas jurídicos, págs. 131, 133

⁵² O RGPD apresenta a definição dos dados pessoais no seu artigo 4.º, alínea 1) disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?qid=1559291025147&uri=CELEX:32016R0679#d1e1586-1-1>

⁵³ O artigo 9.º do RGPD alargou o conceito de dados pessoais de modo a alargar origem racial ou étnica, opiniões políticas, convicções religiosas ou filosóficas, filiação sindical, dados genéticos e biométricos, (art. 14, n.º14 RGPD), dados relativos à saúde (art. 14.º, n.º 15 RGPD) e dados relativos à vida sexual ou orientação singular de uma pessoa – são os dados pessoais sensíveis.

comportamentos (proporcionado realidade *big data*), o acesso aos dados revela-se diretamente proporcional ao aumento do perigo de ingerência esfera da vida privada dos cidadãos na O modo como os dados são recolhidos e armazenados e a comercialização dos mesmos é funcionalidade primordial da internet, como tal a sua regulação deve ser a prioridade dos Governos nos anos futuros se tivermos a pretensão de proteger a sociedade democrática.

Muitos autores referem-se aos dados como sendo o “ouro” ou o “petróleo” dos dias atuais, há que evidenciar o desperdício que a União Europeia faz deste poderosíssimo “instrumento” que a despeito de serem recolhidos, cerca de 80% deles não são utilizados, apesar de proporcionarem oportunidades impulsionadores da economia atual e de desenvolvimento de novos produtos e serviços, atenção que a quantidade dos dados (industriais) demonstra tendências a quadruplicar nos próximos cinco anos, a UE deveria fazer uso das suas tecnologias e da sua industria para impulsionar as pessoas coletivas e as pessoas singulares a obterem dos dados o máximo potencial possível⁵⁴.

1.1. O Regulamento Geral da Proteção de Dados (RGPD)

O regime atual de tratamento de dados pessoais é hodiernamente compostos pelo RGPD bem como a Lei de Execução Nacional (Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto) e outras legislações complementares de natureza nacional (a LADA em matéria administrativa – Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto) e comunitária.

Uma iniciativa regulamentar marcante é sem dúvida, o Regulamento (EU) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, o Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD) que cobre os temas de tratamento de dados de pessoas singulares e a livre circulação dos dados, sustenta-se no princípio da privacidade que é um direito fundamental segundo a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, diploma este que consagra no seu artigo 8.º o princípio fundamental da proteção dos dados pessoais. Qualquer informação que permita a identificação de um cidadão, mesmo que sejam encriptados ou pseudonomizados são considerados dados pessoais e como tal são regulados pelo RGPD e só o deixam de ser quando estes sejam irreversivelmente anonimizados.

⁵⁴ Isabel Celeste Fonseca Ob. Cit. pág. 28

O RGPD também tem a intenção de impactar as organizações no sentido de se adaptarem à nova realidade. Este regulamento surgiu da necessidade de uniformizar a legislação de todos os Estados-Membros nessa matéria e desenvolveu, alargou e aplicou normas, princípios e direitos contidos na Diretiva 95/46/CE, enfatizando desde o princípio da transparência, o princípio da minimização dos dados e limitação da finalidade, até as regras relativas ao consentimento e à notificação da violação dos direitos dos titulares de dados pessoais.

O tratamento dos dados, implica qualquer interação com os dados pessoais, quer seja por meios automatizados ou não automatizados, possibilitam a determinação de um perfil do titular de dados pessoais, envolve “atos de recolha, registo, organização, estruturação, conservação, adaptação ou alteração, recuperação, a consulta, utilização a divulgação por transmissão, difusão ou qualquer outra forma de disponibilização, a comparação ou interconexão, a limitação, o apagamento ou a destruição”⁵⁵, deste modo, esses perfis que foram obtidos podem ser comercializados no sentido de permitir que as empresas ofereçam bens e serviços personalizados. O tratamento dos dados pessoais é uma prioridade do RGPD dado que este funciona como um mina de ouro, deste modo contempla uma série de princípios que o responsável pelo tratamento dos dados deve seguir: princípio da licitude, lealdade e transparência, o princípio da limitação das finalidades, princípio da minimização dos dados, princípio da exatidão, princípio da limitação da conservação, princípio da integridade e confidencialidade e princípio da responsabilidade, nessa ordem de hierarquia⁵⁶.

Para que esse tratamento dos dados pessoais seja lícita, ela terá de receber o consentimento⁵⁷ do titular dos dados, razão pela qual o RGPD lapidou essa figura jurídica adicionando condições mais exigentes para que se garanta que a obtenção do mesmo é lícita e legítima e também para assegurar que o titular dos dados pessoais tenha um claro entendimento do alcance do tratamento dos dados pessoais e do facto que pode a qualquer momento retirar o seu consentimento (ato que este que não tem efeito retroativo). O consentimento deve desta forma constituir uma verdadeira manifestação de livre vontade.

⁵⁵ Artigo 4.º, n.º 2 RGPD

⁵⁶ Artigo 5.º RGPD

⁵⁷ Artigos 4.º, n.º 11, 7.º e 8.º do RGPD

O RGPD tem instituídos novos direitos no sentido de reforçar a proteção dos dados pessoais, merece especial releve o direito a ser esquecido⁵⁸ e o direito à portabilidade dos dados⁵⁹ e o direito à limitação do tratamento estes direitos se enquadram no direito ao pagamento dos dados.

Resumidamente, estes são os direitos do titulares dos dados pessoais:

- i. Direito à informação – engloba as atividades de tratamento, a categoria dos dados tratados, as decisões automatizadas, e também o direito à informação dos seus direitos;⁶⁰
- ii. Direito ao acesso – engloba as finalidades de tratamento e as categorias dos dados tratados;
- iii. Direito à retificação dos dados;
- iv. Direito à portabilidade dos dados (transferência dos dados para outras entidades);
- v. Direito ao apagamento dos dados – acontece quando o prazo de conservação já excedido, quando a finalidade tenha sido alterada ou cumprida e também os casos em que os dados foram ilicitamente recolhidos;
- vi. Direito a limitação – o titular dos dados pessoais tem o direito a solicitar a restrição de certos tratamentos dos seus dados; assim como
- vii. Direito a oposição – o titular dos dados pessoais tem o direito de opor-se a certos tratamentos de dados, incluindo a definição de perfis. ⁶¹

Uma das maiores dificuldades na batalha para proteção dos dados pessoais é precisamente o alcance territorial que as violações dos direitos dos titulares dos dados pessoais têm, devido à natureza globalizada em que vivemos e possibilitada pelas TIC, os cidadãos diariamente fornecem os seus dados a grandes multinacionais como a Google, Facebook, Amazon, obviamente o critério do *locus delicti* não é viável, deixa desprotegido milhões de cidadãos, razão pela qual, em termos de aplicação territorial, o RGPD usa o

⁵⁸ Artigo 17.º do RGPD – segundo a Comissão Europeia, este direito ao esquecimento excetua-se dos casos de liberdade de expressão e da investigação científica; via: https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/reform/rights-citizens/my-rights/can-i-ask-company-delete-my-personal-data_pt

⁵⁹ Artigo 20.º do RGPD

⁶⁰ Conforme resulta dos artigos 13.º e 14.º RGPD

⁶¹ José Noronha Rodrigues e Daniela Medeiros Teves in A Proteção de Dados pessoais e a Administração Pública: o novo paradigma jurídico (2020), pág. 63.

critério do local onde se encontra o titular dos dados pessoais o que faz com que o âmbito territorial das normas deste regulamento alcance qualquer organização, mesmo que seja sediada fora da União Europeia desde que os seus serviços sejam fornecidos a quem se encontra na União Europeia⁶². Nesta lógica o RGPD proíbe de forma geral o envio de dados pessoais para países que não se encontrem no Espaço Económico Europeu que não garantam para os titulares dos dados pessoais uma proteção adequada⁶³, esta é avaliada segundo as condições presentes no capítulo V do regulamento e deve ser assegurada pelo responsável pelo tratamento dos dados e subcontratantes.

Sumariamente, o RGPD aplica-se aos seguintes casos:

- a) A entidade que efetua o tratamento de dados pessoais tem sede na União Europeia, independentemente do local exato de onde esse tratamento é feito;
- b) A entidade que procede ao tratamentos dos dados está sediada fora União Europeia mas fornece bens e serviços ou monitore o comportamento de quem se encontra na UE e estas têm o dever de nomear um representante na UE

Não é aplicável aos casos em que:

- a) o titular dos dados está morto;
- b) o titular dos dados é uma pessoa coletiva;
- c) o processamento é feito por uma pessoa agindo para fins que estão fora de seu comércio, negócio ou profissão.⁶⁴

O responsável pelo tratamento dos dados deverá indicar um encarregado de proteção de dados (EPD) – o *Data Processor Officer* (DPO) que é um profissional qualificado com domínio na área do direito e das boas práticas de proteção de dados – sempre que seja uma autoridade pública a efetuar o tratamento dos dados pessoais (com a exceção dos tribunais e autoridades judiciais) quando estes ou o seu subcontratante estejam a desempenhar atividades para os quais seja necessário fazer um controle regular, sistemático e em grande escala, dos dados pessoais de normalmente assume carácter obrigatório em alguns casos e

⁶² Artigo 3.º, n.º 1 RGPD

⁶³ Artigos 44.º, 46.º e 49.º do RGPD

⁶⁴ Disponível em https://europa.eu/youreurope/business/dealing-with-customers/data-protection/data-protection-gdpr/index_en.htm consultado a 26/06/2022

para certos tipos de dados⁶⁵. O EPD informa, aconselha e controla o responsável pelo tratamento de dados ou o subcontratante em relação as disposições do RGPD e demais legislações avulsas, deste modo, ao cooperar com a autoridade de controlo ele serve como um ponto de contato entre este e o responsável pelo tratamento de dados pessoais⁶⁶. O EPD deverá acompanhar todo o processo de tratamento de dados contudo a responsabilidade pelo incumprimento das normas do RGPD é imputada ao responsável pelo tratamento dos dados e os seus subcontratantes⁶⁷, como consta do seu capítulo IV, aquele tem também um dever de autorregulação da legalidade dos seus procedimentos tanto internamente como externamente, isto é, o responsável pelo tratamento dos dados e o seus subcontratantes, devem utilizar instrumentos que permitam avaliar o impacto que o tratamento de dados (AIPD) terá assim como, ser transparente com as autoridades de controlo e os titulares de dados pessoais demonstrando que o seu *modus operandi* é conforme às normas do RGPD⁶⁸:

1.1.1. A figura do *privacy by design and by default* (PbD) é uma das melhores iniciativas consagradas no RGPD no quesito do tratamento seguro dos dados. Ann Cavoukian descreve-o do seguinte modo: “*The Privacy by Design (PbD) approach is characterized by proactive rather than reactive measures. It anticipates and prevents privacy invasive events before they happen. PbD does not wait for privacy risks to materialize, nor does it offer remedies for resolving privacy infractions once they have occurred — it aims to prevent them from occurring. In short, Privacy by Design comes before-the-fact, not after.*”⁶⁹ O objetivo principal desta figura é precisamente oferecer mais privacidade, seguindo alguns requisitos no procedimento de tratamento de dados como: definir com clareza os apenas os dados que se revelem essenciais a tratados em consonância com finalidades previamente definidas e delimitas temporalmente, formado esse escopo ele não deve ser ultrapassado.

⁶⁵ Artigo 37.º e considerando 97 do RGPD

⁶⁶ Artigos 35.º e 39.º RGPD

⁶⁷ Artigo 24.º do RGPD

⁶⁸ Artigos 25.º, 30.º, 40.º e 42.º e o considerando 78 do RGPD

⁶⁹ Ann Cavoukian in “Privacy by Design – The 7 Foundational Principles”, pág. 2

1.1.2. A avaliação de impacto sobre a proteção de dados (AIPD) é um instrumento ambivalente na medida em que serve para identificar quais são os riscos que o uso de uma determinada tecnologia ou sistema pode causar para os titulares dos dados pessoas físicas na qualidade de cidadãos, clientes, pacientes, etc.⁷⁰ e também serve como um instrumento para demonstrar que o tratamento dos dados foi feito de forma conforme à RGPD pelo responsável pelo tratamento dos dados. Segundo o Grupo de Trabalho do artigo 29.º RGPD de 2017 (GT29) a AIPD é um processo que tem como objetivo de descrever o tratamento, avaliar (sistematicamente e extensivamente) a necessidade e proporcionalidade do mesmo e ajudar a gerir e avaliar os riscos (origem, natureza, particularidade e gravidade) para os direitos e liberdades das pessoas singulares devendo apontar medidas necessárias para combater o riscos e sempre que estes forem muito elevados e não suscetíveis de atenuação (atendendo à tecnologia disponível e aos custos de aplicação dos mesmos) o responsável pelo tratamento dos dados deverá consultar a autoridade de controlo antes de proceder ao tratamento⁷¹⁷² deste modo o titular dos dados não terá de se preocupar com a questão da segurança no tratamento dos seus dados visto que os riscos são previamente estudados com diligência e medidas acautelar os riscos já foram proactivamente definidos. O RGPD estabelece que processo de AIPD tem carácter obrigatório nos casos em que o tratamento automatizado dos dados demonstra-se propenso a elevados riscos, salvo os casos em que o tratamento é feito em cumprimento de uma obrigação jurídica que paira sobre o responsável pelo tratamento ou quando o tratamento mostra-se necessário ao exercício de funções de interesse público assim como nos casos em que seja imperativo o exercício da autoridade pública.⁷³ Em Portugal, a Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd) publicou uma lista das operações de tratamento sujeitos à AIPD no Regulamento 1/2018 em cumprimento do n.º 4 do artigo 35.º do RGPD:

⁷⁰ Definição fornecida por Bieker, F., Friedewald, M., Hansen, M., Obsersteller, H., & Rost, M. (2016) a Process for Data Protection Impact Assessment Under the European General Data Protection Regulation in Privacy Technologies and Policy citado por José Noronha e Daniela Medeiro Teves ob. cit. (2020) p.89

⁷¹ Considerando 84 do RGPD

⁷² GT29 (2017) disponível em <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/610103/en>

⁷³ Números 2, 3, 4, 5, 7 do artigo 35.º ; artigo 36.º e considerando 92 do RGPD

“quando forem tratados em larga escala os dados pessoais previstos no artigo 9.º ou no artigo 10.º do RGPD; quando houver um controlo sistemático de zonas acessíveis ao público em larga escala (por exemplo, através de sistemas de videovigilância); quando forem feitas definições de perfis (*profiling*) e, subsequentemente, forem tomadas decisões automatizadas que afetem significativamente a pessoa singular; no âmbito do procedimento legislativo ou regulamentar, a qual deve ser remetida à CNPD a acompanhar o pedido de parecer sobre essas disposições em preparação pelo órgão com poder legiferante ou regulamentar (cf. artigo 18.º, n.º 4, da Lei 43/2004, na sua última redação); nas situações do Regulamento 798/2018 da CNPD; Quando a avaliação de impacto indicar que o tratamento de dados que se pretende efetuar, apesar das medidas mitigadoras a adotar, resulta ainda num elevado risco para os direitos e liberdades dos indivíduos, o responsável pelo tratamento submete o tratamento de dados em causa a consulta prévia da CNPD; No domínio da prevenção, deteção e investigação criminal ou repressão de infrações penais, a AIPD deve também ser submetida a consulta prévia da CNPD, nas condições previstas no n.º 1 do artigo 30.º da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto.”⁷⁴

A RGPD estabelece que quando o responsável pelo tratamento dos dados se encontra perante uma possibilidade de violação dos dados pessoais, este proceder ao apuramento do facto no sentido de verificar se todas as medidas tecnológicas de proteção e organização dos dados foram aplicados, informar atempadamente à autoridade de controle dos dados e do titular dos dados pessoais (72 horas salvo prova da inexistência de riscos para os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos ao abrigo do princípio da responsabilidade).^{75 76}

⁷⁴ Lista disponível em www.CNPD.pt consultada a 25 de junho de 2022 <https://www.cnpd.pt/organizacoes/obrigacoes/avaliacao-de-impacto/>

⁷⁵ Artigos 33.º e 34.º e considerando 87 do RGPD

⁷⁶ José Noronha Rodrigues e Daniela Medeiro Teves in A Proteção de Dados Pessoais e a Administração Pública, O Novo Paradigma Jurídico (2020) págs. 22 a 33 e 41 a 86.

2. O relacionamento entre a Administração Pública e o RGPD

A Administração Pública é uma das entidades com legitimidade para efetuar o tratamento dos dados pessoais nomeadamente dos seus administrandos sendo *conditio sine qua non* de desempenho das suas competências e atribuições legais. Consequentemente a Administração Pública vê-se submetida às normas do RGPD devendo agir em consonância com os seus princípios, nomeadamente os princípios do tratamento equitativo e lícito, princípio da limitação da finalidade, princípio da minimização dos dados e o princípio de conservação dos dados.

2.1. A Implementação do RGPD na Administração Pública Portuguesa

A implementação do RGPD na administração pública não é uma tarefa fácil uma vez que exige que toda a organização administrativa seja envolvida e exige também a mudanças no modo de agir da administração, deste modo, ela deve identificar todos os dados pessoais por ela tratados, os processos que exigem o tratamento dos dados e concomitantemente deve certificar-se se estes processos estão de acordo com as normas do RGPD.

Devido ao carácter delicado deste processo de implementação do RGPD no seio da Administração Pública, existem autores que defendem uma metodologia mais extensiva e detalhada⁷⁷ no entanto proposta da Presidência Conselho de Ministros consiste em 5 etapas:

- (i) Designar um encarregado de proteção de dados;
- (ii) Mapear os dados pessoais objeto de tratamento;
- (iii) Priorizar as ações a desenvolver;
- (iv) Organizar os processos internos; e
- (v) Documentar a conformidade com o RGPD.⁷⁸

Assim, esta implementação deve abarcar as atividades de recursos humanos (sensibilização dos Recursos Humanos e a Formação Profissional), os processos administrativos (a implementação de melhores práticas, as auditorias e a gestão de sistema de dados) e a tecnologia. Esta implementação deve ser delegada a cada organismo de direito

⁷⁷ Neste sentido, Francisco Daniel e Sandra Francisco in Regulamento Geral de Proteção de Dados: 7 passos para uma metodologia de implementação do RGPD na Administração Pública (2019), p.60

⁷⁸ Disponível em <https://www.sg.pcm.gov.pt/media/33592/04.pdf> consultado a 26/06/2022

público e o dirigente máximo de cada um deles nomeia um encarregado pelo tratamento dos dados (EPD)⁷⁹ para os múltiplos organismos públicos da administração pública que “podem partilhar os seus serviços ou subcontratar ... um EDP externo⁸⁰”, este assegura a conformidade das suas atuações com o RGPD e conseqüentemente, em caso de incumprimento a responsabilidade imputa-se a ele⁸¹ devendo por isso a CNPD ser notificada com as informações profissionais do EPD.

O mapeamento consiste na exigência de ter um vasto conhecimento em relação aos procedimentos de tratamento de dados que estas organizações administrativas realizam, então faz-se necessário o levantamento, completo e prévio, de todos os dados por eles tratados para isso deve obrigatoriamente registrar as atividades de tratamento⁸². Após esse levantamento deve ser possível saber: quem procede ao tratamento dos dados, quais categorias de dados que são tratados e quais desses dados são reportados aos dados sensíveis, a finalidade do tratamento, devem ser determinados todos os locais onde os dados pessoais se encontram arquivados assim como a identificação de possíveis fluxos de dados, indicando a origem e o destino dos mesmos, os prazos de conservação dos dados e finalmente, é imperativo a especificação das medidas técnicas e organizativas de segurança adotadas.

A priorização das ações a desenvolver de que fala a Presidência do Conselho dos Ministros consiste na avaliação da conformidade destes tratamentos com o RGPD, o EPD deve certificar-se da licitude do fundamento do tratamento, garantir a comunicação, segurança e transparência bem como proceder a revisão da legalidade dos contratados com os subcontrates.

Os processos internos de tratamento de dados devem ser organizados no sentido de fornecer devida proteção de dados, (como por exemplo programas de *software* que dificultem o ataque de *hackers*) de ter respostas eficazes em caso de violação de dados, e ter mecanismos que possibilitem uma gestão correta dos pedidos e queixas dos titulares dos dados (desenvolver formulários próprios para o exercício de direitos e ter uma política de resposta aos titulares dos dados pessoais) e de educar os funcionários públicos levando-os a ter mais consciência da importância desta temática.

⁷⁹ Assim, na administração direta cabe ao ministro responsável por casa área governativa e na administração indireta cabe ao órgão executivo de administração ou de gestão ambos podem delegar a competência noutro órgão, conforme consta da proposta da Presidência do Conselho dos Ministros, pág. 2

⁸⁰ Artigo 37.º, n.º1, al. a) do RGPD e artigo 12.º da Lei n.º 58/2019 de 8/08 (LADA)

⁸¹ Artigos 24.º e 37.º do RGPD

⁸² Artigo 30.º do RGPD

Deve-se por ultimo documentar, isto é, criar um procedimento para avaliar o impacto da proteção de dados, bem como os sistemas de TIC utilizados no tratamento e na segurança.

3. A problemática do acesso aos documentos administrativos e a proteção de dados pessoais

O RGPD deve ser harmonizado com o regime de acesso a documentos administrativos, porém aqui surgem imbricações na medida em que o direito à proteção de dados pessoais (art. 18.º CPA) pode colidir com o direito de acesso aos documentos administrativos se neste estiverem presentes dados de terceiros. Deste modo os princípios suprapositivos na qual se fundam os direitos de liberdade de expressão e de informação (artigo 10.º CEDH e artigo 11.º CDFUE), que atribui aos cidadãos (titulares de dados pessoais) o direito de aceder aos documentos administrativos (artigo 15.º , números 1 e 3 TFUE) podem entrar em conflito com os princípios que cobrem o direito à reserva sobre a intimidade da vida privada (art.º 26.º da CRP, artigo 12.º da DUDH e artigo 8.º da CEDH).

Em Portugal, é constitucionalmente proibido o acesso aos dados pessoais de terceiros (artigo 35.º, n.º 4 CRP) mas esta não é uma proibição absoluta, como por exemplo nos casos da Lei n.º 64/2013 que regula a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares, casos em que o próprio RGPD (artigo 6.º) estabelece ressalvas que tornam legítimos estes acessos; e casos em que verifiquem os requisitos da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto⁸³.

Veja-se, a liberdade da atuação da Administração Pública portuguesa é norteada por um conjunto de princípios, na matéria dos acesso aos documentos administrativos um dos princípios basilares é o princípio da administração aberta (artigo 268.º, n.º 1 da CRP) que se manifesta no direito à participação na vida pública (artigo 37.º e 38.º da CRP) e direito à informação administrativa. No CPA os artigos 18.º e 17.º consagram o direito à proteção dos dados pessoais e o princípio da administração aberta, respetivamente. Este princípio também está previsto na Lei n.º 26/2016, de 22 de agostos (LADA) no seu artigo 12.º. assim, para um cidadão ter acesso a documentos administrativos em primeiro lugar ele terá de qualificar-

⁸³ Esta lei aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos transpõe 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.

se como interessado⁸⁴ estando o procedimento administrativo em curso, ele tem direito a ser informado do andamento deste, o direito de consulta-lo incluindo todos os documentos e registos administrativos que façam parte do procedimento, direito de obter certidões salvo casos em que ponham em risco a segurança interna e externa, a investigação criminal e a intimidade das pessoas. Mesmo quando o procedimento administrativo não respeito diretamente ao cidadão, se este tiver um interesse devidamente fundamentado ele deverá ser chamado à colação (art. 268.º, n.º 2 da CRP). Mas por razões de harmonização legal, este direito não pode ser absoluto e ilimitado, é imperativo que sofra limitações no que diz respeito a reserva da intimidade da vida privada e familiar⁸⁵ e estas limitações devem ser constitucionalmente autorizadas e explicitadas por lei e orientar-se pelo princípio da proporcionalidade (artigos 17.º e 18.º CRP).

Segundo jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo “o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos vem sendo considerado como um direito fundamental cujo sacrificio só se justifica quando confrontado com direitos e valores constitucionais de igual ou de maior valia, como são os relativos à segurança interna e externa, à investigação criminal e à reserva da intimidade das pessoas”.⁸⁶ O artigo 5.º da LADA

3.1. A especificidade dos documentos nominativos

Seguindo a linha do artigo 3.º, n.º 1, al. a) da Lei n.º 26/2016 (LADA) encaixa-se no conceito de documento administrativo qualquer suporte de informação gráfico, sonoro, visual, informático ou registo de outra natureza, elaborado ou na posse dos órgãos e entidades públicas, como por exemplo as atas, os pareceres, estudos, relatórios, etc. deste modo, fica fora deste escopo as notas, comunicações eletrónicas e qualquer outra atividade que seja de carácter pessoal, qualquer documentos que não seja relevante para a atividade administrativa e os documentos que foram produzidos em sede de relações diplomáticas do Estado. E de acordo com os princípios mencionados supra, os cidadãos têm direito de acesso

⁸⁴ Os artigos 67.º e 68.º do CPA definem o “interessado” numa aceção ampla, para evitar conflitos com a proteção de dados pessoais, é necessário conjugá-los com os artigos 5.º e 6.º do RGPD (interpretação casuística).

⁸⁵ O princípio da reserva da intimidade da vida privada e familiar encontra-se consagrado nos seguintes artigos: art. 26.º CRP, art. 12.º DUDH, art. 8.º CEDH, arts. 7.º e 8.º CDFUE e art. 80.º C. Civil.

⁸⁶ Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 24/01/2012 processo n.º 0668/11 disponível em <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/5d83b3dc66023482802579960059b84c?OpenDocument&ExpandSection=1> consultado a 19/06/2022

a esses documentos. Os documentos que contenham dados pessoais no conceito do RGPD (pelo menos o nome, a morada, o número de contribuinte, endereço de e-mail) em tudo o que se reportar ao tratamento de dados e a livre circulação dos mesmos são os denominados nominativos, sendo esta a sua especificidade; este conceito encontra-se no artigo 3.º, n.º 1, al. b) da LADA foi alterado pela Lei n.º 68/2021, de 26 de agosto, lei esta que densificou as restrições ao direito de acesso aos documentos nominativos, especificamente aqueles que contêm os dados pessoais sensíveis (artigo 6.º, n.º 9 *a contrario*). Os documentos nominativos, não podem ser consultados por terceiros a não ser que esteja preenchido os requisitos do n.º 5 do artigo 6.º LADA, assim, eles têm de estar “munidos de autorização escrita do titular dos dados que seja explícita e específica quanto à sua finalidade e quanto ao tipo de dados a que quer aceder, se demonstrar fundadamente ser titular de um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente suficiente relevante, após ponderação, no quadro do princípio da proporcionalidade, de todos os direitos fundamentais em presença e do princípio da administração aberta, que justifique o acesso à informação”, este artigo deve ser conjugado com o n.º 2 do artigo 8.º da LADA que acrescenta que nos casos em que o acesso aos documentos nominativos é permitida a terceiros, a sua utilização deve ser condicionada à autorização concedida, ao fundamento de acesso, com a finalidade determinante por perdas e danos e responsabilidade criminal.

O artigo 6.º da LADA contém uma panóplia de restrições que se aplicam ao acesso de documentos administrativos caso contiverem informações cujo conhecimento ponha em risco interesses fundamentais do Estado, interfira com os direitos de autor e de propriedade intelectual assim como no caso dos documentos administrativos preparatórios de decisões, conteúdo de auditorias inspeções, inquéritos, sindicâncias ou averiguações ou que contenham segredos comerciais, industriais ou sobre empresas; estes documentos quando forem passível de acesso devem ser feitas apenas de forma parcial e limitada, qualquer dado pessoal que não se enquadre na finalidade invocada para permitir o acesso deve ser ocultado.

Em jeito de suma, sempre que os documentos nominativos não contiverem dados pessoais sensíveis e o pedido de obtenção daquele não for fundamentado, o direito de acesso aos documentos administrativos deve servir como a base legal que o permita, ou pelas palavras de Vasco Cavaleiro “a LADA considera que o acesso a documentos nominativos deve assumir um carácter excecional, devidamente fundamentado e legalmente previsto e sempre que seja proporcional ao objetivo visado e que este acesso não legitima o cidadão à

utilização ou reprodução destes documentos por outra finalidade distinta”.⁸⁷ Não devemos pecar por excesso de zelo infringindo desta forma com o princípio da transparência que guia a Administração Pública, o direito à proteção de dados não é um direito absoluto, o seu tratamento em matéria de acesso a direitos administrativos deve ser feita de forma casuística e deve ser sempre equilibrado com outros direitos fundamentais na balança do princípio da proporcionalidade.

3.2. A CNPD e a CADA

A Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) e a Comissão de Acesso a Documentos Administrativos (CADA) são entidades administrativas independentes que trabalham junto da Assembleia da República e têm o poder-dever de se pronunciar sobre o acesso a dados pessoais. A CADA é uma entidade administrativa independente e funciona ao lado da Assembleia da República, a sua função principal é assegurar que as normas da LADA estão a ser corretamente aplicadas e respeitadas, deste modo, ela deve receber e avaliar as queixas que são levadas ao seu conhecimento e também emite pareceres sobre específicas pretensões de acesso a documentos administrativos e outras matérias como por exemplo em assuntos que concernem a RGPD (artigos 16.º, 26.º 28.º LADA). E a CNPD tem poderes de autoridade, suas funções estão descritas nos artigos 21.º e 22.º da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro e compreendem a fiscalização e o controle do cumprimento das disposições legais e regulamentares em matéria de proteção de dados.

Faz-se necessário exaltar as diversas contradições que existem entre estas duas entidades que se contradizem, como por exemplo uma entidade emite um parecer no sentido de facultar o acesso aos dados pessoais e a outra emite um parecer no sentido contrário no mesmo caso ou em casos semelhantes. Falham em interpretar e aplicar em harmonia a LADA e o CPA com o RGPD. O da articulação do artigo 86.º e do considerando 154 do RGPD conclui-se que o acesso aos documentos administrativos (nominativos ou não nominativos) é de interesse público, porquanto os Estados-Membros devem conciliar este acesso às legislações nacionais de modo que haja harmonização das mesmas no que toca à temática do acesso aos documentos administrativos e proteção de dados. Há de ter em conta sempre

⁸⁷ Vasco Cavaleiro, “A proteção de dados no contexto do vínculo do emprego público” in Estudos de E. Governação, Transparência e Proteção de Dados, pág. 96

as finalidades justificadoras ou nos fundamentos legítimos que estão previstos na lei para possibilitar o acesso aos documentos administrativos, mesmo no caso dos documentos nominativos uma vez que a proibição não é absoluta.

Nos casos em que o pedido de acesso a documentos nominativos é deferido, este deve ser feito sempre à sombra dos princípios da licitude, legalidade e transparência, limitação das finalidades, minimização dos dados, integridade e confidencialidade, consagrados no artigo 5.º do RGPD sem nunca olvidar, obviamente, os critérios da proporcionalidade, avaliando quais são os dados que são objeto de proteção, se há risco de infringir o direito de privacidade⁸⁸.

3.3. A responsabilidade civil da Administração em caso de violação da RGPD

A denúncia à autoridade de controlo em caso de violação das normas da RGPD é uma das várias medidas aos quais é possível recorrer, o ordenamento jurídico europeu, complementada pela legislação portuguesa proporciona um elevado nível de proteção aos titulares dos dados pessoais, que podem funcionar como suplentes caso alguma medida de reação se mostrar ineficaz. Razão pela qual, os titulares dos dados pessoais devem ser devidamente informados de todos os meios de reação.

No caso da violação das normas consagradas no RGPD, seja por tratamento ilícito de dados ou por qualquer outro ato que se revele contrário as suas disposições, o artigo 33.º do referido diploma consagra a possibilidade de ser requerida em juízo, perante o responsável pelo tratamento de dados pessoais, ou perante o subcontratante (nos casos em que este exista), a reparação, *in natura* ou por equivalente, dos danos sofridos. A responsabilidade é alargada as entidades públicas, contudo neste caso, é aplicável o regime geral da responsabilidade civil extracontratual do Estado e das demais entidades públicas que consta da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, que no seu artigo 1.º, n.º 1 e 2 atribui tutela indemnizatória em caso de dados provocados pela Administração no exercício das suas atividades de poder público. O artigo 7.º da Lei n.º 67/2007 estabelece que o Estado e as demais pessoas coletivas de direito público são exclusivamente responsáveis pelos danos que resultem de ações ou omissões ilícitas quando estas são cometidas com culpa leve,

⁸⁸ José Noronha Rodrigues e Daniela Medeiro Teves, *A Proteção de Dados Pessoais e Administração Pública, o novo paradigma jurídico*, págs. 110 a 130 e 133 a 143.

havendo culpa grave ou dolo, os titulares de órgãos, funcionários e agentes são pessoalmente responsáveis pelos danos causados na violação das disposições do RGPD, e o ente público assume responsabilidade solidária quando as ações ou omissões de ilícitas de natureza culposa e danosa forem praticadas (ou não praticadas) no exercício das suas respectivas funções e por causa desse mesmo exercício, conforme estipula o artigo 8.º, n.ºs 1 e 2 do referido diploma.

Desta feita, na linha de Rui Gordete Almeida e Tiago Sérgio Cabral “as entidades públicas têm uma especial (moral, mas também jurídica, por vinculação ao princípio da legalidade) e dupla (por via do direito da União Europeia e direito nacional) obrigação de cumprimento do quadro jurídico regulatório da proteção de dados⁸⁹”.

⁸⁹ Rui Gordete Almeida e Tiago Sérgio Cabral, “Quando a administração viola as regras de proteção de dados: meios de reação do particular ao abrigo do RGPD, in Estudos de E.Governança, Transparência e Proteção de Dados ob. cit. pág. 144

III. O procedimento administrativo eletrónico

1. Um novo modelo de procedimento administrativo

Ao procedimento administrativo eletrónico importa antes de mais, um modelo de administração pública simplificada e, com isto, pretende-se procedimentos desembaraçados e céleres de modo que qualquer cidadão possa com facilidade praticar os seus direitos e deveres, promovendo paralelamente a igualdade na comunidade jurídica. Dito isto, não devemos seguir modelos extensivos de administração eletrónica, como verificamos nos casos em que somos compelidos a preencher extensivos e enfadonhos formulários *online*, não raramente, repetitivos e de teor irrelevante para a prática jurídica. Apesar da simplificação administrativa ser alcançável por medidas que não envolvam necessariamente o uso das TIC, (v.g.: comunicações prévias, cominação do deferimento tácito, correções officiosas dos requerimentos apresentados por particulares, direção do procedimentos por parte do superior hierárquico, conferências procedimentais, etc.) estas constituem a principal forma de a concretizar, razão pela qual o artigo 14.º do CPA impõe a utilização dos meios eletrónicos para desempenhar as atividades administrativas, bem como a disponibilização e divulgação dos mesmos aos cidadãos para que estes possam “ formular as suas pretensões, obter e prestar informações, realizar consultas, apresentar alegações, efetuar pagamentos e impugnar atos administrativos” (n.º 4 do artigo 14.º); estas disposições são reforçadas pela preferência atribuída à utilização destes meios eletrónicos, nomeadamente o balcão eletrónico, como consta do artigo 61.º do CPA. Outros artigos do CPA que realçam a preferência pelo procedimento eletrónico são: o artigo 63.º em relação às comunicações entre a administração e os interessados, bem como as notificações (artigo 112.º, n.º1, alínea c), e n.º 2, artigo 113.º, n.ºs 5 e 6); e o artigo 104.º relativo a apresentação e relativa expedição de requerimentos, o que se traduz numa administração pública aberta aos cidadãos a todo o tempo.

Estas iniciativas implementadas em 2015 através da reforma do CPA, não ficaram imunes a críticas, nomeadamente ao por terem sido tardiamente implementadas, e por pelo carácter cauteloso com a qual foram feitas, quase como “muletas” à atividade regular da administração e não como uma verdadeira forma de atividade administrativa autónoma.

2. Princípios orientadores do procedimento administrativo eletrónico

Além dos princípios gerais que perpassam por todos os procedimentos administrativos, v.g. os princípios constitucionais que constam do artigo 266.º, n.º 2 da CRP e os princípios gerais consagrados nos artigos 3.º a 19.º do CPA, existe um panóplia de princípios específicos para esta nova modalidade de proceder o que se justifica problemas peculiares que ela suscita. Assim, além da subordinação à Constituição e à lei nos termos gerais, o procedimento administrativo eletrónico não deve perder de vista a “paridade garantística”, i.e. esta transição nas lides administrativas não deve significar uma diminuição nas garantias dos administrados e o recurso obrigatório às mesmas sujeita-se ao princípio de reserva de lei, contudo, meios alternativos devem ser providos para acatar com os casos de iliteracia digital, tal como, a garantia de acessibilidade aos serviços da administração pública deve ser assegurada por estes, assim, devem fazer uso de meios eletrónicos e programas informáticos simples suscetíveis de utilização intuitiva e comuns à generalidade dos cidadãos para evitar problemas de incompatibilidades técnica; dito isto, de nada adianta se os documentos e procedimentos administrativos eletrónicos não forem munidos do mesmo valor e da mesma eficácia jurídica de que um procedimento / documento físico, assim estes devem ser equivalentes; a administração deve trabalhar incessantemente para promover a segurança nos procedimentos eletrónicos, equilibrar o princípio da confidencialidade e privacidade com o princípio da transparência da ação administrativa, promover a cooperação informáticas entre os seus diversos órgãos, e por último, o processo administrativo eletrónico está sujeito ao princípio da invalidade das provas recolhidas ilicitamente por via eletrónica⁹⁰.

3. O procedimento administrativo eletrónico na prática

São várias as implicações que surgem na implementação das novas tecnologias na prática administrativa para que possamos de facto alcançar a realidade da *e-administration*, como sabemos, estas medidas têm de ser imperativamente acompanhadas dos necessários investimentos económicos e pedagógicos, pois, é notório na prática judiciária empecilhos gerados por falta de recursos financeiros, bem como a dificuldade ou resistência dos

⁹⁰ Paulo Otero, Manuel de Direito Administrativo, volume I, cit., págs. 493 a 495

funcionários públicos de mais idade na adaptação às novas tecnologias que revela a pobreza de recursos humanos que de facto existe.

Outro problema tem que ver com questões mais técnicas informáticas, os programas de software utilizados além de serem *user friendly*⁹¹ devem ser *law compliant*, o que significa que os algoritmos devem adaptar-se à lei.

A nossa administração eletrónica peca pela desorganização e desarmonização, não raras vezes o cidadão tem de continuamente prestar as mesmas informações a órgãos diferentes da máquina administrativa, o que transparece que a informações não estão a ser corretamente armazenadas, compartimentadas e partilhadas pelos diferentes serviços da Administração Pública.

Após a pandemia da doença da Covid-19, o processo de informatização da administração pública foi de forma forçosamente acelerado, e o que verificamos na prática é um cenário de enorme incoerência, “no qual coexistem procedimentos administrativos intocados, procedimentos revistos, procedimentos desintegrados, procedimentos integrados por eventos de vida e procedimentos automáticos” (Marco Caldeira: 76). Neste sentido, é necessário tomar medidas de uniformização dos procedimentos conforme pode ser observado na Resolução do Conselho dos Ministros n.º 10-A/2020, de 13 de Março no seu ponto 10: “Cometer ao membro do Governo responsável pela Administração Pública a adoção das seguintes medidas ao nível dos serviços de atendimento aos cidadãos e empresas, incluindo fora do território nacional relativamente aos serviços consulares:

- a) O reforço da oferta de serviços digitais e o robustecimento da infraestrutura de suporte a esses serviços;
- b) O reforço dos centros de contacto cidadão em empresa para garantir resposta centralizada no apoio a utilização dos serviços digitais, em articulação particular com as áreas da justiça, trabalho e segurança social, finanças, administração interna e planeamento;
- c) A adoção de um mecanismo de centralização da informação sobre pontos e atendimento abertos e encerrados no portal e-Portugal;
- d) A monitorização da resposta dos atendimentos presenciais para decisão coordenada da atuação;

⁹¹ Relativo à acessibilidade dos sítios web e das aplicações móveis de organismos do sector público, ver Decreto-Lei n.º 83/2018, de 19 de Outubro disponível em (<https://dre.tretas.org/dre/3504634/decreto-lei-83-2018-de-19-de-outubro>)

- e) *A implementação de uma campanha de comunicação para promover a adesão à identificação eletrónica como meio de acesso aos serviços públicos digitais;*
- f) *O reforço da comunicação com as autarquias, relativamente às lojas de cidadão de gestão municipal e aos espaços cidadão.*”

A Lei 72/2020 foi o precursor de algumas modificações ao CPA relativamente ao procedimento administrativo eletrónico, das quais destaca-se a imposição da desmaterialização do procedimento administrativo como sendo a regra (no artigo 64.º, n.ºs 2 e 3), desta forma o processo administrativo em papel passou a ser exceção, o CPA falha em especificar quais são esses casos excecionais; e o encurtamento de prazos, simplificação das notificações por anúncio [artigo 112.º, n.º1, alínea e) e n.º 2, alínea d)] e do consentimento do particular no âmbito de notificações eletrónicas. Importa frisar que a notificação por anúncio (que consiste numa publicação nos termos do n.º 4 do artigo 112.º) acarreta o risco de alguns cidadãos ficarem sem conhecimento da mesma, por isso a administração deve poder optar por outros meios, já que nestes casos o número de interessados é inferior a 25. O artigo 113.º, n.º 6 com vista a fazer justiça a simplificação e celeridade prometido pelo procedimento administrativo eletrónico consagra uma redução de prazo (de 25 para 5 dias) em relação à notificação através de “caixa postal eletrónica”, expressão esta que gera dúvidas se esta deve ser interpretada nos termos do artigo 63.º, n.º1 do CPA, ou seja, se se reporta a um “serviço público de caixa postal eletrónica” ou a uma caixa postal privada, Miguel Prata Roque defende que qualquer interpretação que excluísse a possibilidade da notificação ser feita para uma caixa eletrónica privada significaria um “retrocesso nas relações eletrónicas entre a administração pública e os particulares” e que deve ser “admissível o uso do correio eletrónico simples (isto é, não integrado no serviço público)” visto que existe um precedente neste sentido, mas que “deve privilegiar-se que a notificação de atos seja efetuada para uma caixa postal eletrónica integrada no serviço público ou, pelo menos, que cumpra os requisitos e termos neles fixados”.⁹²

A Lei n.º 72/2020 também refletiu na redução dos prazos legalmente estabelecidos para a emissão dos pareceres que alterou o artigo 92.º, n.ºs 3 e 4 do CPA (o prazo passou de 30 para 20 dias, tendo em conta a previsão de prazos excecionais que podem ser estabelecidos pela direção do procedimento, prazo este que não pode ser inferior a 10 dias

⁹² Miguel Prata Roque, *O Procedimento Administrativo Eletrónico*, in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, págs. 527 e 528.

nem superior a 30) bem como para a decisão, bem como uma diminuição dos prazos para decisão, tanto nos casos de procedimentos iniciativa particular (artigo 128.º, n.º 1 do CPA) como para os casos de iniciativa oficiosa (artigo 128.º, n.º 6 do CPA); quanto aos recursos hierárquicos, os prazos também encurtados como observa-se no artigo 198.º, n.º 2 do CPA.

4. A decisão administrativa automatizada

A questão é a de saber se é viável, que um computador ou uma inteligência artificial, possa emitir uma decisão administrativa de forma automatizada de que se mostre tão ou mais eficaz que os métodos “tradicionais”. Esta possibilidade gera vários problemas jurídicos, como enfatizado pelo Acórdão do STA de 31 de janeiro de 2018 (processo n.º 01462/17) faz-se sempre necessária a intervenção humana, a desumanização da administração pode ter um efeito contrário ao pretendido com o uso das TIC, ao invés de aproximar os cidadãos da administração pode acabar por afastá-los⁹³.

Nesta matéria temos uma grande insuficiência de regulação normativa, o CPA é silente quanto as dúvidas que surgem nas interrogações levantadas pela decisão administrativa automatizadas, excetuando os artigos 62.º, n.º 4 e 153.º, n.º 3, não existem muitas certezas sobre possibilidade legal das decisões automatizadas administrativas. Além da insuficiência legislativa presente no nosso ordenamento jurídico também presenciamos uma situação de inexistência de uma cláusula de equivalência entre a atividade administrativa digital e a atividade administrativa tradicional, isto é, entre todos os meios eletrónicos e os meios analógicos, de modo que ficassem legitimamente validados.

4.1.1. O *modus operandi* da decisão administrativa automatizada

A lei deve ser traduzida em algoritmos (isto é, linguagem de computador) que definem o caminho e a sequência a seguir para que o computador chegue a um determinado resultado, deste modo, ele fica programado *ex ante* e percorre um raciocínio de lógica condicional “se”... “então”, a decisão automatizada nada mais é que o fruto das informações introduzidas no *software*. Por não ser possível traduzir todos os conceitos jurídicos de forma fiel, (devido

⁹³ Marco Caldeira, Simplificação Administrativa e Procedimento Administrativo Eletrónico, in Direito Administrativo e Tecnologia, págs. 69 a 71.

a polissemia) a decisão administrativa automatizada deve ser reservada aos casos em que os conceitos jurídicos envolvidos tenham uma interpretação unívoca, e aos casos que não envolvam escolhas discricionárias da administração, ou como alguns autores defendem, quando o grau de discricionariedade seja reduzido ao ponto que um programa de software consiga destriçar dentre as várias hipóteses possíveis, qual seria a norma mais adequada a aplicar em relação à solução almejada, i.e. podemos recorrer à discricionariedade automatizada quando for possível decompor hipoteticamente as diversas hipóteses de escolha da administração e traduzi-la em linguagem informática, segundo Notarmuzi a informatização de um ato discricionário não deve, em hipótese nenhuma, significar a eliminação da discricionariedade,⁹⁴ solução adotada no ordenamento jurídico alemão como podemos observar no §35a do Código de Procedimento Administrativo alemão: “um ato administrativo pode ser praticado por mecanismos automáticos, desde que as normas jurídicas o admitam e não subsista discricionariedade ou margem livre de decisão”.

4.2. As implicações associadas à desmaterialização no Direito Processual Administrativo

Artur Flamínio da Silva e Daniela Mirante definem a justiça digital como “a atividade jurisdicional desenvolvida através de meios eletrônicos, mas também todos os casos em que a decisão jurisdicional é proferida através de meios automatizados que seguem critérios estabelecidos em algoritmos e em códigos, tais como, por exemplo, as decisões que são tomadas por máquinas sem qualquer intervenção humana”.⁹⁵

A Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro foi promulgada com o intuito de modificar os regimes processuais no âmbito da jurisdição administrativa e tributária, como observa-se nitidamente no artigo 24.º, n.º1 do CPTA “os atos processuais, incluindo os atos das partes que devam ser praticados por escrito, e a tramitação do processo, são efetuados, preferencialmente, por via eletrônica, nos termos a definir por portaria do membro do

⁹⁴ Carlo Notarmuzi, “Il procedimento amministrativo informatico”, in Astrid Resegna, 2006, n.º 16 disponível em www.astrid-online.it, pág. 15 (https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/NOTA/NOTARMUZI-Proced-ammin-informatico-18_09_06.pdf)

⁹⁵ Artur Flamínio da Silva e Daniela Mirante, “A Justiça Administrativa Digital: algumas questões constitucionais” in *Direito Administrativo e Tecnologia*, pág. 114.

Governo responsável pela área da justiça.” o que traduz-se na possibilidade de uma justiça totalmente digital.

Antes de mais, o acesso à justiça é um direito fundamental que está constitucionalmente consagrado no artigo 20.º, n.º 1, bem como no artigo 268.º, n.º 4 em matéria administrativa. Este direito tem um conteúdo complexo traduzindo-se no direito a uma decisão num prazo razoável, no direito a um processo equitativo (n.º 4 do artigo 20.º) e no direito à inexistência de denegação de justiça por insuficiência de meios económicos. A justiça digital é um instrumento que permite dar cumprimento a estes direitos uma vez que ela se mostra competente na eliminação de barreiras no acesso à justiça, na diminuição dos custos, no aumento de eficiência e uma promoção de um tratamento equitativo das partes (a este propósito, ver ponto 4.1. cap. I). A justiça administrativa digital mostra-se de grande vantagem nos casos em que não existam atos processuais presenciais, caracterizados pela informalidade, desta feita, assistimos a uma aceleração e desburocratização no processo, bem como nos casos de litígios de valor reduzido, que compõe a grande maioria dos processos administrativos, diminuindo significativamente as custas judiciais que os litigantes têm de pagar, que no processo administrativo analógico se mostra, em muitos casos, de valor superior ao valor do litígio propriamente dito; a justiça digital mostra-se de grande vantagem para o cumprimento do princípio da transparência no processo jurisdicional, já que se as audiências são realizadas através de plataformas eletrónicas, mais facilmente ela será publicitada através dos serviços de *streaming* e outros serviços análogos criados para esse efeito.

Contudo, à justiça digital pode-se apontar algumas dificuldades, desde já ligadas à questão de alfabetização digital, que é necessária para uma correta utilização das tecnologias informáticas, bem como a dificuldade de recursos económicos para poder aceder aos mesmos. Devido à insuficiência legislativa e relativa novidade desta metodologia, há uma apreensão em relação à mesma apesar de ela poder ser *prima facie* a solução ideal para aliviar a sobrecarga dos tribunais, por motivo também ligados à ausência de uma imediação face-a-face entre as partes processuais e o decisor e pela insuficiência de estruturas informáticas nos nossos tribunais dificultando a realização de atos processuais digitais, correndo o risco não haver audiência das partes e de não acatar com as exigências de seguranças necessárias para proteger os dados pessoais das partes litigantes. Existem preocupações que se levantam quanto à fiabilidade da distribuição eletrónica de processos,, podendo dar azo a

manipulações de conveniência judicial, infringindo com o princípio do juiz natural ou legal (artigos 202.º, 203.º e 216.º da CRP). O método de distribuição dos processos eletrônicos realizados pela CAAD pode servir de espelho para solucionar esta questão, método este que consiste na feitura de um calendário de distribuição dos processos e disponibilização de um hiperligação a qualquer interessado para assistir em tempo real ao sorteio de distribuição eletrónica dos processos, contribuindo para maior transparência da atividade administrativa.

Sabemos que é possível a utilização de meios eletrônicos que não foram concebidos pelo Estado para o auxílio na realização da justiça digital, plataformas tais como *Zoom*, *Teams*, *WhatsApp* ou *Facebook*, que são de domínio privado.

A privatização da justiça não é estranho à Administração Pública, contudo, ela tem sido compreendida em termos de meios de resolução alternativa de litígios como o da mediação e da arbitragem, sob os requisitos de ficar sujeito aos limites de garantia constitucional, nomeadamente as que constam do artigo 209.º, n.º 2 da CRP que estabelece o monopólio estadual do exercício da função jurisdicional, o artigo 202.º, n.º 4 da CRP (em relação à mediação de conflitos) e do consentimento das partes litigantes no sentido da resolução arbitral de conflitos. O cerne da questão entre a desmaterialização do processo administrativo e a privatização prende-se em saber se esta relação de desmaterialização dos atos processuais implica a consequente privatização da justiça administrativa, e se a resposta for positiva, surge a dúvida quanto à constitucionalidade da mesma. As plataformas mencionadas acima, “não foram criadas, validadas ou geridas pelo Estado”, desta feita, “são entes privados que vão colocar à disposição do Estado os meios tecnológicos que irão permitir a qualquer cidadão comum comunicar pela via digital”, o que gera a questão de saber como é que o Estado irá garantir os direitos fundamentais e a segurança dos dados pessoais dos intervenientes processuais, precisamente por serem meios privados através dos quais desenrolam os processos. Segundo Artur Flamínio da Silva e Daniela Mirante, a resposta para ambas as questões deve ser negativa, veja-se: “a privatização da justiça, como tradicionalmente conhecemos, representa um caminho que só se seguirá a partir do momento em que as partes possam gerir, com autonomia, o processo, consentido nessa resolução de litígios privada, que elas próprias configuraram”... “ não o será na situação em que a jurisdição estatal se desenvolve com auxílio a tecnologia criada e desenvolvida por privados”.⁹⁶ A utilização destas plataformas eletrónicas, a princípio não se mostram

⁹⁶ *Ibidem*, págs. 124, 125 e 126.

desconformes à Constituição desde que não sejam aplicadas de forma abusiva, como ilustram os autores mencionados supra se estiver a decorrer uma audiência de julgamento na plataforma *Zoom*, em que a hiperligação só é do conhecimento das partes, dos mandatários, juízes ou oficiais de justiça, não há cumprimento do princípio da publicidade e da transparência da atividade administrativa no decorrer do processo, ou, no caso em que o algoritmo de distribuição eletrónica de processo, atribua certos processos a um determinado juiz – a IA, através da análise e padronização das nossas ações, consegue prever futuros comportamentos, se um juiz demonstra inclinação a decidir a favor à Administração Pública, e se os processos com conteúdos similares são-lhe repetidamente atribuídos, é natural levantarem-se dúvidas quanto à imparcialidade do decisor – infringindo com o princípio do juiz natural. Nestes casos, a constitucionalidade dos meios eletrónicos podem ser, justificadamente questionada.

Conclusão

Ao longo deste trabalho, é possível chegar a algumas ilações, nomeadamente ao facto de que vivemos numa Sociedade de Informação que é caracterizada pelas Tecnologias de Informação e Comunicação, estas perpassam por todas as atividades do quotidiano humano infringindo uma constante de mudanças numa escala sem precedentes históricos, o que leva a que as entidades estatais, designadamente a Administração Pública, cuja finalidade primordial consiste em agir para bem comum e satisfação das necessidades dos administrados, tenha de forçosamente acomodar-se, a esta nova sociedade na qual existimos, sob pena de graves consequências para a nação, acarretando nomeadamente, uma estagnação e quiçá, retrocesso económico-social. A Administração Pública, tanto num contexto europeu como nacional, não ficou indiferente a esta nova realidade na qual as máquinas nos gerem, tendo empreendido medidas no sentido de desmaterializar tanto o procedimento como a justiça administrativa, para assegurar a competitividade no mercado internacional e o desenvolvimento uniforme da sociedade, ademais, as vantagens que a desmaterialização da Administração Pública promete são atrativas, visto que podemos observar na *e-administration* uma solução para escapar ao moroso e intrincado modelo burocrático que revela-se obsoleta.

Assim, a administração eletrónica tem um papel fulcral na simplificação da atividade administrativa, já que a utilização das TIC reflete diretamente na metodologia da prestação dos serviços públicos, por conceber novas redes de comunicação, possibilitar melhoria na organização, eliminando quaisquer empecilhos e formalidades excessivas e proporciona de igual modo uma simplificação normativa possibilitando aos cidadãos um acesso simplificado e rápido às informações necessárias para exercer os seus direitos e cumprir com os seus deveres. A Empresa na Hora e o Balcão Único Eletrónico são exemplos de medidas que utilizam as TIC no ordenamento jurídico português no sentido de simplificar os procedimentos administrativos.

Por outro lado, as TIC permitem a transição dos processos e documentos em suporte físico por um equivalente em suporte digital, que traduzem num maior grau de eficiência e eficácia da atuação administrativa, bem como, numa administração mais ecológica. O processo de desmaterialização quando aliada a uma interoperabilidade, cria sistemas transversais que permitam um intercâmbio de informações, tanto a nível dos órgãos da

administração entre si, bem como com os administrados. Como consequência da desmaterialização observa-se tanto redução dos custos da prestação dos serviços públicos, tanto para quem oferece o serviço bem como para quem os requer, como uma redução dos prazos, promovendo uma maior celeridade dos processos.

Outra vantagem da Administração eletrónica é a segurança, em dois sentidos: por um lado, pelas requisições e decisões partirem de uma única plataforma ou programa eletrónico, proporciona um maior grau de uniformidade das decisões administrativas, o que paralelamente gera um maior grau de satisfação e confiança dos administrados, que também é proporcionada, por outro lado, pela da transparência indissociável da administração eletrónica. Como sabido, a Administração deve ser aberta e transparente, valores estes, almejados na modernização da Administração que está intimamente ligada à *e-administration*.

No entanto, a utilização das TIC na Administração Pública comporta também desvantagens e cautelas, podendo significar uma desumanização da Administração que pode criar uma certa aversão dos cidadãos. A proteção dos dados pessoais também é suscetível de um manuseio cauteloso. A Administração Pública Eletrónica pode ser uma aliada na democratização administrativa, contudo devemos operar com cuidado para não sermos excessivamente invasivos na esfera da vida privada dos cidadãos.

A digitalização da administração mostra-se como uma prioridade europeia e nacional, desta feita, já foram dados muitos passos nesse sentido, inúmeras medidas já foram implementadas desde reformas legislativas a criação de plataformas digitais e reformas administrativas. Contudo, estas medidas não se mostram suficientes, ainda temos uma administração de papel na prática, é necessário investir fortemente neste projeto, desde a educação dos funcionários públicos e da população no sentido de trabalhar melhor com os meios informáticos de forma a mitigar a infoexclusão existente em Portugal, investir em tecnologias mais sofisticadas e *user friendly*, divulgar as informações e certificar de que os mesmo são acessíveis e compreensíveis ao público para mitigar as possíveis aversões que o público possa sentir, visto que em muitos casos é fruto de desinformação. É de criticar também o carácter instrumental atribuídos aos TIC na Administração Pública Eletrónica em Portugal, que deixa de aproveitar eficientemente as fartas oportunidades que elas proporcionam se forem objeto de utilização inteligente.

Bibliografia

AMARAL, Diogo Freitas do, Curso de Direito Administrativo com a colaboração de Luís Fábria, Jorge Pereira da Silva e Tiago Macieirinha. 4.^a ed., reimp. Publicação/Produção Coimbra : Edições Almedina, 2020

ANDRADE, José Carlos Vieira de, A Justiça Administrativa: (lições) / José Carlos Vieira de Andrade. Edição 19.^a ed., reimp. Edições Almedina, 2021.

BARBOSA, Mafalda Miranda. Inteligência Artificial (Entre A Utopia E A Distopia, Alguns Problemas Jurídicos) Gestlegal 1.^a edição, Novembro 2021

CARAPETO, Carlos, Modernização, Qualidade e Inovação. 3.^a edição. Sílabo, 2014.

CASTELLS, Manuel. A Sociedade Em Rede. Volume I. 8.^a edição. Paz E Terra Editora

CASTELLS, Manuel, The Internet Galaxy: reflections on the internet, business, and society. Oxford University Press, 2003.

CASTELLS, Manuel, The Network Society: From Knowledge to Policy, Center for Transatlantic Relations (<https://www.dhi.ac.uk/san/waysofbeing/data/communication-zangana-castells-2006.pdf>)

DA COSTA, Fernando José. *Locus Delicti* Nos Crimes Informáticos. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2011

DA SILVA, Artur Flamínio, Direito Administrativo e Tecnologia. Edições Almedina, 2021

DE ANDRADE, José Carlos Vieira. Lições De Direito Administrativo. Coimbra Jurídica, 6.^a edição.

FONSECA, Isabel Celeste M .Estudos de e. Governação, Transparência e Proteção de Dados, Edições Almedina, 2021.

GOMES, Carla Amado. NEVES, Ana Fernanda. SERRÃO, Tiago. Comentários Ao Novo Código Do Procedimento Administrativo. Volumes 1 e 2. AAFDL Editora, 4ª. Edição 2018

LIVRO VERDE PARA A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO EM PORTUGAL, 1997 (<https://www.acessibilidade.gov.pt/publicacao/livro-verde-para-a-sociedade-da-informacao/>)

MOZZICAFREDDO, Juan. GOMES, João Salis. BATISTA, João S. Ética e Administração: como modernizar os serviços públicos? 1ª edição, Celta Editora, 2003.

NEVES, Arminda. Governação pública em Rede: uma aplicação a Portugal. 1ª edição. Sílabo, 2010.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, Uma Administração Pública Moderna e Mais Próxima do Cidadão? Edições Almedina 2018.

OLIVEIRA, José Manuel Paquete de, CARDOSO, Gustavo Leitão, BARREIROS, José Jorge (org.) Comunicação, Cultura e Tecnologias de informação, 1ª. Edição, Quimera, 2004

OTERO, Paulo. GOMES, Carla Amado. SERRÃO, Tiago. Estudos em Homenagem a Rui Machete. Edições Almedina, 2015

OTERO, Paulo, Manual de direito administrativo. Edições Almedina, 2013

PETRONI, Giorgio. CLOETE Fanie, New Technologies in Public Administration. Amsterdam: IOS Press 2007.

PRATAS, Sérgio, Transparência do Estado, Administração Aberta e Internet. INA Editora, 2013.

PRATAS, Sérgio, A (nova) Lei de Acesso aos Documentos Administrativos, 2.^a Edição, Edições Almedina, 2020.

RODRIGUES, José Noronha, TEVES, Daniela Medeiros. A Proteção De Dados Pessoais E A Administração Pública (O Novo Paradigma Jurídico). AAFDL editora

SOARES, Luís Miguel Pereira, A Ética na Administração Pública. I.S.C.S.P., 2008.

VELIZ, Carissa. Privacidade é Poder: por que razão e como devemos recuperar o controlo dos nossos dados. ISBN (Temas e Debates) , 1.^a Edição, Fevereiro 2022

VIVEIROS, Rodrigo Benevides, Os Princípios Aplicáveis à Administração Eletrónica (Reflexos da Reforma do CPA e novas tendências do Direito Administrativo). Universidade Católica Portuguesa, escola do Porto, 2017.

Revistas e Artigos:

A Dificil relação entre burocracia eletrónica e democracia na administração educativa em Portugal, Educação & Sociedade, vol. 40, e0206742, 2019 Centro de Estudos Educação e Sociedade – Cedes (<https://www.redalyc.org/journal/873/87360193024/html/>)

Direito à informação Administrativa e Proteção de Dados, Centro de Estudos Judiciários, 2021

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiCvLv1i_v4AhWQgf0HHWe-DNIQFnoECAyQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.sgeconomia.gov.pt%2Fficheiros-externos-sg%2Farquivo%2Fdireito-a-informacao-administrativa-e-protecao-de-dados-pessoais-centro-de-estudos-judiciarios-outubro-2021-pdf.aspx&usg=AOvVaw2FtMTA0JsKZMdr8mBUSHSA

DUTRA, Deo Campos, JÚNIOR Eduardo F. de Oliveira, Ciberdemocracia, A Internet Como Ágora Digital, Revista Direitos Humanos e

Democracia(<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/6696>)

Il procedimento amministrativo informático di Carlo Notarmuzi (https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/NOTA/NOTARMUZI-Proced-ammin-informatico-18_09_06.pdf)

JARDIM, Ana Teresa Ferreira França, Procedimento Administrativo Eletrónico. Centro de investigação de Direito Público (<https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/1052-2358.pdf>)

KIRTIKLIS, Kęstas, Manuel Castells' theory of information society as media theory, (<https://sciendo.com/pdf/10.1515/linpo-2017-0006>)

O direito à privacidade nas sociedades democráticas o direito à privacidade na *internet* o direito à privacidade no combate ao terrorismo (<https://igc.fd.uc.pt/manual/pdfs/L.pdf>)

OCDE Nota Sobre Políticas de Administração Pública Cidadãos como Parceiros: Informação, Consulta e Participação Pública na Formulação de políticas (<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264195561-sum-pt.pdf?expires=1657799836&id=id&acname=guest&checksum=DADC985D871AA9A415C2BC6C3F0ECDE1>)

CAVOUKIAN, ANN, Privacy by Design, The 7 Foundational Principles, 2006 (https://iapp.org/media/pdf/resource_center/pbd_implement_7found_principles.pdf)

CHAWICK, Andrew e MAY, Christopher, Interaction between states and citizens in the age of the internet: E-Government in the United States, Britain, and the European Union, Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 16, n. ° 2, April 2003.
(https://static1.squarespace.com/static/5b9633deda02bc25fc06dba7/t/5b9a60d40e2e72572885543c/1536843989956/Chadwick_May_E-Government_Governance_2003.pdf)

PEREIRA, Sara (org.), Perspetivas sobre info-exclusão no ciberespaço lusófono, congresso Nacional “Literacia, Media e Cidadania”, 2011 (https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/39535/1/LM_et-al.%5B2011%5D_atas-Icongresso-literacia-UM.pdf)

Plano de Ação para a Transição Digital de Portugal, 5 de março de 2020 (<https://www.portugal.gov.pt/gc22/portugal-digital/plano-de-acao-para-a-transicao-digital-pdf.aspx>)

ROQUE, Miguel Prata, O Nascimento da Administração Eletrónica Num Espaço Transnacional (breves notas a propósito do projeto de revisão do código do procedimento administrativo), 2014 (https://docentes.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/PVL_MA_29908.pdf)

Legislação Consultada

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FR>)

Código do Procedimento Administrativo

Código do Procedimento dos Tribunais Administrativos

Convenção Europeia dos Direitos do Homem (https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf)

Constituição da República Portuguesa

Declaração Universal dos Direitos Humanos (<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>)

Decreto n.º 2-A/2020 (<https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto/2020-130531803-130472940>)

Decreto-Lei n.º 83/2018, de 19 de outubro (<https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/83-2018-116734769>)

Divulgação n.º 179/2021 – Mecanismos de distribuição eletrónica dos processos judiciais nos Tribunais (<https://www.csm.org.pt/2021/09/13/divulgacao-n-o-179-2021-mecanismos-de-distribuicao-eletronica-dos-processos-judiciais-nos-tribunais/>)

LADA, Lei n.º 26, de 22 de agosto
(https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2591&tabela=leis&so_mio)

Lei n.º 118/2019, de 17 de Setembro
(https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3161&tabela=leis&so_mio)

Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto (<https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/83-2018-116734769>)

Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro
(https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2073&tabela=leis)

Lei n.º 72/2020, de 16 de novembro (<https://dre.pt/dre/detalhe/lei/72-2020-148599583>)

Regulamento (UE) 2018/1724 do Parlamento Europeu e do Conselho de 2 de outubro de 2018 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1724&from=EN>)

Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020, de 13 de março
(<https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/10-a-2020-130243054>)

Resolução do conselho de Ministros n.º55/2020, de 31 de julho de 2020
(<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDCyNAcAwYeOwUAAAA%3d>)

RGPD, Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de abril de 2016 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>)

Jurisprudência

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, processo n.º 01462/17 de 31.01.2018
(<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/6a368a775521b12180258232004f38f7>)

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, processo n.º 0668/11 de 24.01.2012
(<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/5d83b3dc66023482802579960059b84c?OpenDocument&ExpandSection=1>)

Acórdão do Tribunal Geral (Segunda Secção) de 23 de Novembro de 2011 –
Dennekamp/Parlamento (Processo T-82/09) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62009TJ0082>)