

I

A.

Aspetos a destacar:

- a) A internacionalização da função administrativa como dimensão da internacionalização da organização administrativa.
- b) O exercício por instâncias internacionais com natureza jurídica e figurinos institucionais diversos, que nem sempre resultam, ou resultam diretamente, da vontade dos Estados, da função administrativa. Atuam mediante uma multiplicidade de instrumentos jurídicos com graus diferentes de vinculatividade (v.g., podem, consoante os casos, tomar decisões que se projetam sobre a esfera jurídica dos particulares, emanam normas jurídicas, definem *standards*, estratégias e modos de atuação, adotam relatórios de diferente tipo, elaboram indicadores, disponibilizam bases de dados).
- c) O facto de as Administrações Públicas nacionais poderem atuar com base em normas jurídico-internacionais; e de realizarem tarefas e fins extraestaduais (enquadradas em contextos internacionais).
- d) O facto de, em áreas importantes da vida coletiva (v.g., alimentação e Internet), a atividade e relações jurídico-privadas serem conformadas por disposições emanadas por tais instâncias.
- e) De acordo com a CRP, o Governo é o órgão superior da Administração Pública e tem, entre outras competências, a de “fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis” e a de “dirigir os serviços e a atividade da administração direta do Estado, civil e militar, superintender na administração indireta e exercer a tutela sobre esta e sobre a administração autónoma” (respetivamente, artigo 182.º e 199.º, alíneas c) e d), da CRP). Na verdade, os particulares e as entidades públicas estão vinculados a uma normatividade e a prescrições concretas que não tem origem governamental ou que se filiem na relação com o Governo.
- f) Ilustrar a resposta com exemplos.

B.

Aspetos a considerar:

- a) O que é a Rede de Espaços do Cidadão: “uma rede nacional de serviços de atendimento digital assistido” (artigo 2.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 74/2014, de 13 de maio); em que consistem estes serviços.
- b) Objetivo: garantir que a regra da prestação digital de serviços públicos “não implica a exclusão de quem não saiba ou não possa utilizar os serviços públicos disponibilizados online” (artigos 2.º, n.º 4, 1.º e artigo 4.º, alínea d), do mesmo diploma).
- c) A estrutura da Administração Pública deve assegurar a aproximação dos serviços às populações” (artigo 267.º, n.º 1, da CRP). Os espaços do cidadão têm o propósito de “aproximar os serviços públicos dos cidadãos, em particular nos territórios de

menor densidade populacional” (artigo 4.º, alíneas a) e d), 2.ª parte, do Decreto-Lei n.º 74/2014), pois serve para “suprir as dificuldades no acesso direto pelos cidadãos aos serviços públicos prestados através do recurso aos meios digitais” (artigo 5.º, n.º 1).

d) Instrumentos de articulação públicos e público-privados.

- i) A coordenação da rede cabe à Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (artigo 2.º, n.º 4).

A criação resulta de acordo entre esta e as entidades que asseguram o seu funcionamento, que podem ser outras entidades públicas, com destaque para as autarquias, entidades do sector social e do sector privado (artigo 5.º, n.º 2). No caso destas últimas, a relação será sobretudo colaborativa, dado o carácter público das funções dos Espaços do Cidadão.

- ii) Quanto às autarquias, a relação é sobretudo cooperativa. Cabe-lhes “instalar e gerir os espaços cidadão, em articulação com a rede de lojas de cidadão” (artigo 22.º, alínea c), e artigo 38.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais).

- iii) Em qualquer dos casos, tem de haver colaboração entre a AMA, o parceiro da instalação e gestão dos «espaços» e os “serviços da Administração Pública que disponibilizem serviços públicos digitais” (artigo 5.º, n.º 5, alíneas d) e e), artigo 6.º, n.º 6 do Decreto-Lei n.º 74/2014).

- iv) “Os órgãos e serviços da Administração Pública devem colaborar entre si e prestam auxílio mútuo na prestação de serviços de atendimento ao cidadão, articulando os respetivos *back-offices*, em particular para apoiar o atendimento digital assistido” (artigo 7.º, n.º 1, *idem*).

C.

Aspetos a destacar:

- a) O sistema de execução das políticas e do DUE é, no essencial, um sistema descentralizado, mas cada vez mais integrado. A descentralização implica que as autoridades nacionais de execução estejam (organicamente) capacitadas para se integrar num sistema de execução que funciona de forma integrada. De assinalar que “[a] execução efetiva do direito da União pelos Estados-Membros, essencial para o bom funcionamento da União, é considerada matéria de interesse comum” (artigo 197.º, n.º 1, do TFUE).

Exemplos: o Regulamento n.º 1/2019 reforça a independência e a interdependência das autoridades nacionais da concorrência; a transformação digital da Administração é uma decorrência das políticas e do Direito da União em matéria de interoperabilidade administrativa e de governação de dados.

- b) Três dimensões da integração institucional: dimensão multinível da organização e relacionamento institucional (UE-Estados-entidades infra-estaduais); cruzamentos organizacionais vários entre entidades nacionais e europeias (por exemplo, em domínios como a segurança das fronteiras externas e a segurança interna) e múltiplas redes horizontais de cooperação interadministrativa transnacional (v.g., Rede Europeia da Concorrência).

- c) As competências de entidades administrativas e o modo como exercem as competências são conformados por normas europeias e pela intervenção de instâncias europeias e de entidades das Administrações Públicas de outros Estados-Membros, designadamente, no âmbito de procedimentos administrativos compósitos (com consequências ao nível da sua relevância transnacional).

II

D.

A interoperabilidade administrativa postula que as Administrações Públicas na União Europeia funcionem segundo parâmetros técnicos e normativos compatíveis que assegurem a circulação de dados e a prestação de serviços digitais no espaço europeu.

Os sistemas de informação intra e interadministrativos devem assegurar a possibilidade de troca e de reutilização de informação (v.g., COM(2016) 179 final; e artigo 22.º, n.º 6, do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22.04, que define os princípios gerais de ação a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua atuação face ao cidadão).

A interoperabilidade administrativa é um instrumento importante para a concretização do princípio da declaração única. De acordo com este, as pessoas estão dispensadas de entregar documentos e de prestar informação que a Administração já tem, os quais devem ser obtidos oficiosamente (v.g., COM(2016) 179 final). Por exemplo: *i)* o artigo 28.º-A, n.º 3, determina que seja “promovida a criação de certidões permanentes online ou mecanismos de consulta de dados eletrónicos por via da plataforma iAP, reduzindo-se ao mínimo a necessidade de entrega de documentos instrutórios por parte dos cidadãos”; *ii)* O artigo 2.º, alínea b), enuncia como “princípio da ação” dos serviços e organismos da Administração Pública o da “obtenção oficiosa de informação já detida pela Administração Pública”.

Significativo do ponto de vista da aplicação dos dois princípios é o Regulamento 2018/1724 do PE e do Conselho de 2 de outubro de 2018, relativo à criação de uma plataforma digital única para a prestação de acesso a informações, a procedimentos e a serviços de assistência e de resolução de problemas. Concretizar.

Serviços pró-ativos: *i)* “Garantir que a sua atividade se orienta para a satisfação das necessidades dos cidadãos e dos agentes económicos” (artigo 2.º, alínea a), do Decreto-Lei n.º 135/99; “abordagens conduzidas pelos cidadãos (cidadãos e empresas formulam e determinam as suas necessidades em parceria com as administrações)” - OCDE); *ii)* apoio e colaboração (ex: serviços de aconselhamento obrigatórios em certos domínios); *iii)* *non-stop shop*.

E.

A Administração deve assegurar serviços em linha:

- a) A lei estabelece “a regra da prestação digital de serviços públicos” (artigo 1.º e artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 74/2014);
- b) “[E]m regra o atendimento, bem como o desenrolar de todo e qualquer procedimento administrativo, [deve ser] realizado através de meios digitais” (artigo 2.º, alínea d), do Decreto-Lei n.º 135/99);
- c) Os interessados devem poder utilizar “os meios eletrónicos de relacionamento”, “no exercício dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, designadamente para formular as suas pretensões, obter e prestar informações, realizar consultas, apresentar alegações, efetuar pagamentos e impugnar atos administrativos” (artigo 14.º, n.º 4, do CPA);
- d) No que se refere à informação, o artigo 19.º, alínea b), da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio (Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital) consagra o direito “a obter informação digital relativamente a procedimentos e atos administrativos e a comunicar com os decisores”.

No que se refere à prestação de “informações objetivas, transparentes, facilmente acessíveis e fiáveis” sobre a possibilidade de utilizar serviços em linha, releva, designadamente:

- a) A prescrição legal para que “o procedimento [seja] apresentado ao cidadão da forma mais simples possível, independentemente da complexidade da organização interna e interadministrativa” (artigo 2.º, alínea d), do Decreto-Lei n.º 135/99);
- b) O dever de utilizar “novas tecnologias” para “assegurar uma comunicação eficaz e transparente” (artigo 2.º, alínea c), do Decreto-Lei n.º 135/99) e “promover a eficiência e a transparência administrativas e a proximidade com os interessados” (artigo 14.º, n.º 1, do CPA);
- c) O dever de prestar assistência com esse objetivo (v.g., artigo 21.º do Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12.12.2006, relativa aos serviços no mercado interno;
- d) A possibilidade efetiva de serviços em linha pressupõe a integração de informação e informação de qualidade.

*

A Administração pública deve ser digital por definição. À luz das políticas e do Direito da União Europeia, não se trata de uma escolha para a Administração, mas de um imperativo. É uma decorrência das liberdades de circulação no espaço europeu e da construção do mercado digital único.

O carácter digital por definição significa que a Administração Pública deve prestar serviços por via eletrónica, tendo os particulares direito a que não seja, em regra, exigida a sua presença física, sem prejuízo de manter “outros canais abertos” para quem não pode ou não quer utilizar essa via.

*

O Regulamento 2018/1724 do PE e do Conselho de 2 de outubro de 2018, citado, estabelece que a comparência presencial perante uma autoridade pública deve “limitar-se a situações justificadas por uma razão imperiosa de interesse público nos domínios da segurança pública, da saúde pública ou da luta contra a fraude” (27 do preâmbulo e artigo 6.º, n.º 2). Acresce referir que, neste caso, a fim de assegurar a transparência, deve ser prestada informação sobre “essas exceções, os seus fundamentos e as circunstâncias em que podem ser aplicadas” (*idem*).

*

A legislação nacional não garante a possibilidade de escolha efetiva e livre aos serviços em linha, pois a prestação digital dos serviços é tratada como um processo em construção e invoca de forma vaga a natureza do serviço como justificação para a não disponibilização de serviços em linha (parte final do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 74/2014). O artigo 47.º, n.º 1, alínea d), do Decreto-Lei n.º 135/99 refere-se a portais e ou sítios na Internet que possibilitem e facilitem, gradualmente, “prestações de serviços concretos, através das tecnologias de informação e de programas específicos, que tenham real utilidade para o cidadão”, sendo igualmente exemplificativo do

O artigo 19.º (Direitos digitais face à Administração Pública) da Lei n.º 27/2021 reflete estas fragilidades. Exemplificar.

II

1.

Aspetos a considerar:

- a) Identificar a pluralidade de entidades intervenientes na Administração Pública relativa ao ensino e educação, com destaque para os níveis nacional e local.
- b) Formas de articulação interorgânico e a relevância da integração da informação.
 - i) Os estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário constituem uma rede (artigo 75.º, n.º 1, da CRP). A organização dos serviços em rede implica “a integração ou disponibilização da informação de

utilização comum ou pertinente” entre os titulares dos órgãos e agentes dos estabelecimentos públicos (artigo 9.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 4/2004). A necessidade de um sistema de informação comum no quadro da administração direta – sector em que se inserem os estabelecimentos de educação e ensino – cumpre, designadamente, os objetivos enunciados no respetivo artigo 10.º.

- ii) ME/AE/E: O artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22.04, estabelece que titulares dos “órgãos de direção, administração e gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas” (artigo 10.º) têm o “direito à informação, à colaboração e apoio dos serviços centrais e periféricos do Ministério da Educação e Ciência”. O artigo 29.º, alínea b), do mesmo diploma determina que o diretor tem o dever de “manter permanentemente informada a administração educativa, através da via hierárquica competente, sobre todas as questões relevantes referentes aos serviços”.
- iii) No quadro das relações entre o ME, os estabelecimentos em causa e as autarquias locais, a integração de informação releva:
 - (i) No plano da transferência de competências para as autarquias locais (artigos 6.º, n.º 1, e 11.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais)
 - (ii) No quadro da celebração e execução de um contrato de autonomia (artigos 46.º, n.º 6, 56.º e 57.º, n.º 2, alínea c), do Decreto-Lei n.º 75/2008).

2. .

Aspetos a considerar:

- a) De acordo com o artigo 9.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, “[o] modelo de funcionamento em rede deve ser adotado quando estejam em causa funções do Estado cuja completa e eficiente prossecução dependa de mais de um serviço ou organismo, independentemente do seu carácter intra ou interministerial”. É o caso da rede de estabelecimentos de educação e ensino.
- b) A organização em rede deve existir estruturalmente relativamente aos estabelecimentos de ensino. A existência de uma “rede de estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades de toda a população” é uma imposição constitucional (artigo 75.º, n.º 1).
- c) Os estabelecimentos de educação e ensino devem corresponder, em regra, a agrupamentos de escolas, que são unidades orgânicas (serviços) que integram estabelecimentos de educação pré-escolar e escolas de diferentes níveis e ciclos de ensino de um mesmo município, em regra, ou de mais do que um. (uma espécie de rede micro). Os agrupamentos de escolas têm uma dupla dimensão: (i) assegurar uma gestão comum a várias escolas de recursos necessários ao seu funcionamento (v.g., artigo 6.º, n.º 1, e artigo 46.º, n.º 7, da Lei n.º 75/2008, de 22.04); (ii) pressupõem um projeto integrado de educação e ensino, seja de vários anos de escolaridade, seja de várias escolas, seja ainda em termos de ligação à comunidade (artigos 8.º a 10.º da Lei n.º 75/2008).
- d) Enquanto estruturas ou serviços desconcentrados dotados de autonomia específica (v.g., artigos 4.º, n.º 2, 9.º, do Decreto-Lei n.º 75/2008), os estabelecimentos de educação e ensino servem o propósito de adaptação à realidade das comunidades em que se inserem, de garantia de participação das populações e da eficácia na tomada de decisões orientadas para a concretização da igualdade de oportunidades (artigo 10.º, n.º 1, do mesmo diploma).

O enquadramento, orientação, apoio e controlo pelo membro do Governo responsável pela educação - e pelos serviços centrais sob a respetiva direção - (artigos 4.º, n.º 3, 35.º, 52.º, 56.º, n.º 2, 57.º, n.º 1, e 58.º, n.º 4) da administração dos estabelecimentos de educação e ensino releva no plano da unidade de ação, da concretização da política de educação e da garantia da igualdade de oportunidades que justificam a organização em rede.

- e) A descentralização de competências para as autarquias locais implica a redefinição do papel destas em relação ao apoio e à administração dos estabelecimentos de educação e ensino. Ganham competências reforçadas na gestão da rede (artigos 11.º, 31.º e 38.º, n.º 2, alíneas d) e e), da Lei n.º 50/2018 (Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais).