

**I**

**A) Aspectos a destacar:**

- Procedimentos administrativos compósitos, compostos ou mistos: caracterização; configurações; e carácter transnacional das decisões tomadas;
- Os procedimentos compósitos como uma manifestação da cooperação/integração cada vez mais intensa entre as Administrações públicas nacionais e a AP (organicamente) da UE (v.g., artigo 19.º do CPA); e da diluição da separação entre a execução direta e a execução indireta do DUE;
- Procedimentos administrativos compósitos no *Código RENEUAL* (projeto) de procedimento administrativo da União Europeia. Assinalar em particular que a afirmação invoca o problema destacado no n.º 27 da Introdução: em síntese, “o modelo de procedimentos é predominantemente orientado para a eficiência e melhor utilização dos recursos pré-existentes, mas o seu carácter multinacional pode prejudicar a proteção dos direitos individuais e as possibilidades de um controlo judicial eficaz”;
- Quanto às garantias do procedimento, é de referir a solução que aquele prevê para assegurar as garantias da audiência prévia e da fundamentação;
- Quanto ao controlo judicial, destacar a necessidade de identificar em concreto o nível mais adequado de controlo para uma tutela judicial eficaz (Acórdão do TJUE de 29.01.2020, C-785/18).

**B) Aspectos a destacar:**

**I**

Diretiva 2006/123/CE e simplificação administrativa

- (1) A Diretiva 2006/123/CE, relativa aos serviços no mercado interno, tem o objetivo de “facilitar o acesso às atividades de serviços e o seu exercício no mercado interno” (n.º 46). Impôs aos Estados-Membros a “simplificação dos procedimentos e das formalidades”, obrigando-os a “ter em conta a sua necessidade, o seu número, a eventual duplicação, o custo, a clareza e a acessibilidade, bem como o prazo e as dificuldades práticas” que suscitem (n.º 45). Sem prejuízo de ter sido assegurada a sua transposição, o sentido e alcance das formalidades e exigências documentais têm de ser devidamente considerados – quanto à sua efetiva necessidade – nos casos concretos.
- (2) A simplificação procedimental, de acordo com a mesma Diretiva 2006/123/CE, implica, designadamente:
  - A “redução do número de procedimentos” (n.º 46; artigo 5.º, n.º 1);
  - A redução de formalidades (n.º 46; *idem*);
  - Restrição de ambos “aos que sejam indispensáveis para realizar um objetivo de interesse geral e [que] não sejam redundantes quanto ao conteúdo ou às finalidades” (n.º 46; *idem*);
  - Substituição de decisão formal por “decisão tácita que resulte, por exemplo, do silêncio da autoridade competente”; ou não dependência “de um aviso de receção de uma declaração para iniciar a atividade em causa ou para que esta seja considerada lícita” (v.g., considerando n.º 39, 43 e artigo 19.º, alínea a));
  - Dispensa da junção de documentos, de específicos documentos (aceitando documentos equivalentes) ou de documentos “originais e de cópias autenticadas ou de uma tradução autenticada, exceto se isso se justificar objetivamente por uma

razão imperiosa de interesse geral” (*v.g.*, considerando 47 do preâmbulo; e artigo 5.º, n.º 3);

- Procedimentos realizados por via eletrónica: “os procedimentos e formalidades relativos ao acesso a uma atividade de serviços e ao seu exercício [devem poder]... ser facilmente efetuados, à distância e por via eletrónica, através do balcão único correspondente e junto das autoridades competentes relevantes” (artigo 8.º);
- Balcão eletrónico: “A fim de reforçar a simplificação de procedimentos administrativos, é conveniente assegurar que cada prestador tenha um interlocutor único através do qual possa cumprir todos os procedimentos e formalidades” (considerando 48 do preâmbulo; artigo 6.º); estes devem estar facilmente acessíveis, ter custos justificados e razoáveis e, em geral, não devem ter um efeito dissuasivo, nem complexificar ou atrasar indevidamente a prestação do serviço (artigo 13.º, n.º 1).
- Formulários: harmonização de formulários a nível da UE elaborados pela Comissão, que deverão ser “equiparados aos certificados, atestados ou quaisquer outros documentos relativos ao estabelecimento” (considerando 44; artigo 5.º, n.º 2);
- Princípio do reconhecimento do controlo e formalidades já cumpridos num outro Estado-Membro (artigo 10.º, n.º 3).

## II

Diretiva 2006/123/CE e limitação da autonomia dos Estados para definir os regimes nacionais do procedimento administrativo

- A Diretiva constitui um exemplo da limitação pelo DUE da autonomia dos Estados para dispor em matéria de procedimento administrativo. O impacto é sectorial (de que a diretiva em referência é um exemplo paradigmático) e é geral, seja por força do princípio da efetividade (reiteradamente afirmado pelo TJUE no contraponto a tal autonomia), seja pelo reajustamento e redefinição de garantias, institutos e regimes que resulta da jurisprudência do TJUE (de que em parte o Código RENEUAL procura ser uma sedimentação), designadamente, no que respeita à audiência prévia, à fundamentação, ao ato administrativo decidido, regimes de invalidade, ....

### C) Aspectos a destacar:

Caracterização das comunicações prévias (artigo 134.º do CPA): desnecessidade, nos casos previstos na lei, de um ato permissivo (e, em regra, de procedimento); início atual ou diferido de dada atividade mediante declaração prévia do particular dirigida ao órgão administrativo competente com certo teor.

- Enquadramento na Diretiva 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno, que visa substituir ou reduzir o controlo prévio da atividade dos particulares (*v.g.*, § 39, parte final do preâmbulo; artigos 9.º, n.º 1, e 19.º, alínea a)).

Os termos em que as comunicações prévias são configuradas devem ser suficientemente ajustados às exigências da Diretiva 2006/123/CE, sobretudo, às exigências de simplificação documental, à proibição da duplicação de exigências cujo preenchimento foi anteriormente reconhecido/demonstrado (*v.g.*, considerando 44, 45 [consideração das “dificuldades práticas”] e 47 do preâmbulo; e artigos 5.º, n.º 2, 10.º, n.º 3, ...). Acresce referir a impossibilidade de exigir, em tais comunicações, informação já anteriormente detida (atualizada) pela Administração Pública, segundo o princípio da declaração única.

- As comunicações prévias são, em geral, referenciadas como um instrumento de simplificação: *i)* para a Administração; *ii)* para os particulares que pretendem exercer determinadas atividades. Argumentos que o justificam.

- No entanto, para além de a sua configuração poder não ser a adequada (segundo travessão, supra), há que ter presente os argumentos destacados por Gabriel Doménech Pascual, que argumenta no sentido de as comunicações prévias não serem necessariamente um instrumento de simplificação e de redução de encargos para os particulares. Referir também a relevância dos interesses de terceiros.
- Notar que não dispensam, antes privilegiam, o controlo da legalidade *a posteriori* da atividade do particular, o qual pode implicar a adoção de um ato primário (*v.g.*, ato determinativo da cessação da atividade) ou a utilização de outros “meios adequados à defesa da legalidade” (artigo 134.º, n.º 3).

#### D) Aspetos a destacar:

- O CPA não tem disposições específicas sobre a utilização de tecnologia de informação<sup>1</sup> para a tomada de decisões administrativas total ou parcialmente automatizadas (sem prejuízo da referência no artigo 62.º, n.º 4 [“emissão automatizada de atos meramente certificativos”] e do disposto no artigo 14.º do CPA. O respeito das garantias administrativas gerais tem, não obstante, de ser salvaguardado como em relação a qualquer outra decisão administrativa (*v.g.*, *Sentenza n. 2270, 18 aprile 2019, Consiglio di Stato* – procedimento de concurso de colocação de docentes).
- A exigência de transparência e explicabilidade remete para o Regulamento Geral de Proteção de Dados (Regulamento 2016/679 - RGDP), que estabelece um direito a receber “informações úteis relativas à lógica subjacente [às decisões automatizadas], bem como [à] importância e as consequências previstas de tal tratamento para o titular dos dados” (artigo 13.º, n.º 2, alínea f), artigo 14.º, n.º 2, alínea g), e artigo 15.º, n.º 1, alínea h), e considerando 71, parte final, do preâmbulo do RGPD). Trata-se de um dever reforçado/específico de fundamentação ou de um direito à explicação, na abordagem doutrinária transnacional ou em diferentes ordenamentos jurídicos. O RGPD estabelece ainda uma obrigação de transparência, que postula a prestação de informação clara que torne compreensível para os titulares dos dados o tratamento respetivo associado à tomada de tais decisões. Como explicou a Sentença do Tribunal de Haia de 05.02.2020, C-09-550982-HA ZA 18-388, têm de ser suficientemente transparente e verificável, permitindo aos afetados por tais decisões conhecer os algoritmos, a informação/dados de facto utilizados e contestar as respetivas decisões. Tem de ser garantida a “revisão aprofundada da decisão e a possibilidade de obter uma decisão não automatizada” (Recomendação CM/Rec(2020)1 do Comité de Ministros aos Estados membros sobre os impactos dos sistemas algorítmicos em matéria de direitos humanos, 4.3., parte final; e artigo 22.º, n.º 3, do RGPD). Tal pressupõe uma instância competente para apreciar e rever a decisão com características diferentes das dos órgãos *ad quem* para apreciar e decidir os recursos administrativos no CPA.
- Entre as garantias adicionais a considerar, importa considerar: : *i*) a avaliação do impacto dos algoritmos a utilizar, independentemente de se tratar ou não de dados pessoais (caso, em que é de convocar o artigo 35.º do RGPD); *ii*) a realização de testes iniciais e contínuos à precisão e eficácia da aplicação dos algoritmos; e, se em concreto for tecnicamente possível, a introdução de formas de autoavaliação computadorizadas; *iii*) a realização de auditorias (*v.g.*, artigo 58.º, n.º 1, alínea b), do RGPD); *iv*) a certificação da conformidade do tratamento de dados (*v.g.*, artigo 42.º, n.º 1, do RGPD). Há que evitar erros (humanos) na fase de conceção e na identificação e na seleção da informação (que deve ser relevante e precisa) para que as decisões automatizadas sejam juridicamente seguras.

## II

### A)

<sup>1</sup> Diferentemente de em relação à tecnologia de comunicação.

## Formulários: sentido e alcance [2]

- a) Previsão legal da possibilidade da exigência de formulários para formular pretensões, exposições, queixas...à Administração. O recurso aos formulários é possível quando:
- (i) Sejam legalmente exigidos modelos específicos de comunicação (por exemplo, “modelos e sistemas normalizados de requerimentos” - **artigo 104.º, n.º 3 e n.º 5**, do CPA (**artigo 13.º-A, n.º 1, do Decreto-Lei 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, bem como reúne de uma forma sistematizada as normas vigentes no contexto da modernização administrativa);
  - (ii) “sejam expressamente mencionados em lei ou regulamento, devendo cada serviço proceder à sua simplificação em termos de quantidade e de conteúdo...” (**artigo 13.º, n.º 3, do Decreto-Lei 135/99**);
  - (iii) Estejam facilmente acessíveis (**artigo 13.º-A, n.º 2, Decreto-Lei 135/99**).
- b) Não há norma legal que estabeleça qualquer cominação ou consequência desfavorável para o não uso de formulário (que obedeça àquelas características). Tem **sempre** de ser salvaguardada a possibilidade de exercício de direitos.

Como o **artigo 24.º, n.º 4**, do Decreto-Lei n.º 135/99 esclarece “...não é permitida a recusa de aceitação ou **tratamento** de documentos de qualquer natureza com fundamento na inadequação dos suportes em que estão escritos, desde que não fique prejudicada a sua legibilidade”. 1 v

## B)

### Balcão eletrónico [2 v.]

Os balcões eletrónicos servem para tornar mais fáceis e organizados os contactos entre os particulares e a Administração. Através dos mesmos, o particular deve poder “cumprir todos os procedimentos e formalidades” necessários (**artigo 6.º da Diretiva 2006/123/CE**).

Nos termos do CPA, devem “poder intermediar nos procedimentos a serem desenvolvidos entre os interessados e as autoridades administrativas competentes, recebendo os atos de uns e outros, mediante a entrega do correspondente recibo, e transmitindo-o imediatamente” (**artigo 62.º do CPA**; artigos 3.º, n.º 2, 19.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22.04).

De acordo com o **artigo 26.º, n.º 3**, do Decreto-Lei n.º 135/99, “[o]s requerimentos apresentados pelos utentes dos serviços públicos devem ser preferencialmente entregues através do balcão único eletrónico ou do respetivo portal ou sítio na Internet”.

No entanto, nenhuma das normas impõe a obrigatoriedade da submissão de requerimento através de tal balcão, nem, sobretudo, permite o não tratamento de requerimento com esse fundamento.

### C)

Simplificação administrativa e prazos administrativos [3 v]

- c) Os formulários e o balcão eletrónico servem para facilitar o exercício de direitos e agilizar a relação dos particulares com a Administração, não para atrasar, dificultar ou burocratizar esse exercício e essa relação (**artigos 14.º, n.º 4, 4.º, 2.ª parte, 5.º** (“de forma não burocratizada”), **n.º 1, 8.º, 11.º** e artigo 61.º, n.º 1, alíneas a) e c), do CPA; artigo 41.º da CDF interpretado de acordo com a jurisprudência do TJUE [dever de solicitude e diligência]; e artigo 2.º, alíneas d) e e), do Decreto-Lei n.º 135/99).
- d) O pedido de aperfeiçoamento (artigo 108.º, n.º 2, do CPA) no caso – traduzido no preenchimento do formulário -, seria desnecessário, não só por a Administração não ter invocado qualquer elemento em falta, que obstasse à apreciação da pretensão do particular, como porque a alegada falta do formulário poderia ter sido oficiosamente suprida (por exemplo, um dos trabalhadores da autarquia poderia preencher um formulário com a informação já disponibilizada [se assim em concreto se justificasse, por causa do seu suporte informático] (**artigo 19.º, n.º 3**, do Decreto-Lei n.º 135/99; artigo 108.º, n.º 2, do CPA). O formulário não é, em regra, uma formalidade administrativa (sem prejuízo do disposto na Diretiva 2006/123/CE). É, em regra, um mero suporte material/eletrónico pré-formatado, com campos pré-definidos, de um requerimento.
- e) Recorde-se que a informação/atuação que a Administração solicita aos particulares, assim como a invocação de formalidade a cumprir deve ser adequada e necessária para atingir um fim legítimo, sem que exista opção menos restritiva (artigo 7.º). Ora, o fim dos formulários e do balcão eletrónico é o assinalado. A falta de consideração deste fim tornaria os mesmos em instrumentos de complexificação e de burocratização, o que é frontalmente contrário ao legalmente pretendido.
- f) A perspetiva incorreta relativamente ao sentido dos formulários e balcão eletrónico projeta-se sobre a própria Administração, fazendo-a incorrer no incumprimento de prazos:
- (1) O particular tem de ter uma primeira notícia tempestiva do seu requerimento: notificação do início do procedimento; notificação para aperfeiçoamento; ou notificação de rejeição, consoante os casos [na situação concreta, notificação do início do procedimento] (**artigos 11.º, 13.º, n.º 1, 86.º, 109.º e 110.º**);
  - (2) O particular tem direito a uma decisão quanto ao fundo da sua pretensão em 60/90 dias úteis [a Lei n.º 72/2020, de 16.12, aplica-se aos procedimentos administrativos que se iniciem após 1 de dezembro de 2020], contados da **“data da entrada do**

**requerimento**” – artigos 128.º, n.ºs 1 a 3, e 87.º, alínea c), do CPA. O registo de entrada tem de ser feito e deve mencionar a data de apresentação (artigo 105.º do CPA); e emitir recibo (artigo 106.º do CPA).

#### D)

Prazo legal de decisão e ato tácito de deferimento [2 v]

A “ausência de notificação da decisão final sobre pretensão dirigida a órgão competente dentro do prazo legal tem o valor de deferimento” apenas quando haja lei ou regulamentos específicos que o preveja (artigo 130.º, n.º 1, do CPA).

O curso do prazo suspende-se se o procedimento “estiver parado por motivo imputável ao interessado”, o que não é o caso (esteve parado ilegalmente pelo não tratamento ilegal do requerimento do particular). Suspende-se, no entanto, no caso de audiência prévia, que era devida, pois a decisão era parcialmente desfavorável (artigos 121.º, n.º 1, e 124.º, n.º 2, alínea f), do CPA).

Na falta de indicação legal específica sobre a possibilidade de formação de deferimento tácito, a situação relevaria em sede do artigo 129.º do CPA.