

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**O Princípio Geral da Boa
Administração no Código do
Procedimento Administrativo
português. Pistas de
investigação**

**The principle of good
administration in the
Portuguese Administrative
Procedure Code. Research leads**

Ana Melro

VOLUME 10 • Nº 2 • AGO • 2020
GÊNERO, RAÇA E DIREITO – ARTICULAÇÕES
EMPÍRICAS E EPISTEMOLÓGICAS

Sumário

EDITORIAL	17
Bruno Amaral Machado, Camilla de Magalhães Gomes e Soraia Mendes	
SEÇÃO I: CONVIDADO ESPECIAL	19
AUTONOMIA PESSOAL, DESTINO, JULGAMENTOS E INSTITUIÇÕES NO BRASIL: NOTAS SOBRE UMA PERGUNTA E ALGUMAS RESPOSTAS	21
Luiz Edson Fachin	
SEÇÃO 2: DOSSIÊ TEMÁTICO	40
PARTE GERAL: ASPECTOS TEÓRICOS	41
RAÇA E ESSENCIALISMO NA TEORIA FEMINISTA DO DIREITO	43
Angela P. Harris, Tradução de Camilla de Magalhães Gomes e Ísis Aparecida Conceição	
POLÍTICAS DA MORTE: COVID-19 E OS LABIRINTOS DA CIDADE NEGRA	75
Ana Flauzina e Thula Pires	
QUEM PARIU AMÉFRICA?: TRABALHO DOMÉSTICO, CONSTITUCIONALISMO E MEMÓRIA EM PRETUGUÊS	94
Juliana Araújo Lopes	
O LIXO VAI FALAR: RACISMO, SEXISMO E INVISIBILIDADES DO SUJEITO NEGRO NAS NARRATIVAS DE DIREITOS HUMANOS	125
Ciani Sueli das Neves	
DIREITOS HUMANOS, DECOLONIALIDADE E FEMINISMO DECOLONIAL: FERRAMENTAS TEÓRICAS PARA A COMPREENSÃO DE RAÇA E GÊNERO NOS LOCAIS DE SUBALTERNIDADE	143
Rute Passos, Letícia Rocha Santos e Fran Espinoza	
DIREITO, RAÇA E GÊNERO: ELEMENTOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA TEORIA FEMINISTA DO DIREITO ADEQUADA AO FEMINISMO NEGRO	174
Mário Lúcio Garcez Calil e Debora Markman	
“NEGRAS VADIAS”: A CRIMINALIZAÇÃO DO CORPO NEGRO QUE OUSA PROTESTAR	197
Soraia da Rosa Mendes e Bruno Amaral Machado	
A EXPERIÊNCIA DO ABAETÊ CRIOLO COMO AÇÃO DE ENFRENTAMENTO A DESIGUALDADES DE GÊNERO E RAÇA: UMA ANÁLISE DE DISCURSO SOBRE INTERSECCIONALIDADE E FEMINISMO NEGRO	213
David Oliveira e Thalita Tertó Costa	

ENTRE A AUSÊNCIA E O EXCESSO: A ATUAÇÃO DO ESTADO SOBRE CORPOS DISSIDENTES	230
Dayane do Carmo Barretos, Klelia Canabrava Aleixo e Vanessa de Sousa Soares	
SILÊNCIOS E MITOS NUMA PERSPECTIVA INTERSECCIONAL: DO CONTROLE INFORMAL DE CORPOS AO CONTROLE PENAL DE MULHERES NEGRAS	248
Elaine Pimentel e Nathália Wanderley	
MINISTÉRIO PÚBLICO E DOMÍNIO RACIAL: POUCAS ILHAS NEGRAS EM UM ARQUIPÉLAGO NÃO-NEGRO	267
Saulo Murilo de Oliveira Mattos	
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A ARTICULAÇÃO DE GÊNERO E RAÇA: MEIOS PARA GARANTIR A REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA E JURÍDICA DA MULHER NEGRA NO BRASIL.....	296
Mariana Dionísio de Andrade e Eduardo Régis Girão de Castro Pinto	
PARTE ESPECÍFICA: INCIDÊNCIAS CONCRETAS.....	317
REIMAGING THE POLICING OF GENDER VIOLENCE: LESSONS FROM WOMEN’S POLICE STATIONS IN BRASIL AND ARGENTINA.....	319
Kerry Carrington, Melissa Bull, Gisella Lopes Gomes Pinto Ferreira e María Victoria Puyol	
NECROBIOPOLÍTICA DE GÊNERO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: O FEMINICÍDIO EM TEMPOS DE FASCISMO SOCIAL	340
Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth e Joice Graciele Nielsson	
VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES QUILOMBOLAS: UMA REFLEXÃO SOBRE A APLICAÇÃO DE UMA PERSPECTIVA INTERSECCIONAL À LUZ DA IDEIA DE CONTRAPÚBLICOS SUBALTERNOS DELINEADA POR FRASER.....	360
Maria Eugenia Bunchaft, Leonardo Rabelo de Matos Silva e Gustavo Proença da Silva Mendonça	
POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO AO FEMINICÍDIO E INTERSECCIONALIDADES.....	384
Thiago Pierobom de Ávila, Marcela Novais Medeiros, Cátia Betânia Chagas, Elaine Novaes Vieira, Thais Quezado Soares Magalhães e Andrea Simoni de Zappa Passeto	
DIREITO DE VIVER SEM VIOLÊNCIA: PROTEÇÃO E DESAFIOS DOS DIREITOS DAS MULHERES INDÍGENAS NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS	417
Julia Natália Araújo Santos e Felipe Rodolfo de Carvalho	
ANÁLISE DE GÊNERO E DE CRUZAMENTOS INTERSECCIONAIS DE UM PROGRAMA PARA AUTORES DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA AS MULHERES	441
Mariana Fernandes Távora, Dália Costa, Camilla de Magalhães Gomes e Adriano Beiras	
CONTROLE PENAL DA LOUCURA E DO GÊNERO: REFLEXÕES INTERSECCIONAIS SOBRE MULHERES EGRESSAS DA MEDIDA DE SEGURANÇA NO RIO DE JANEIRO.....	468
Bruna Martins Costa e Luciana Boiteux	

ONDE ESTÃO NOSSOS DIREITOS? O CAMPO FEMINISTA DE GÊNERO BORDADO PELAS MULHERES ATINGIDAS POR BARRAGENS	490
Tchenna Fernandes Maso e Tchella Fernandes Maso	
OS SEGREDOS EPISTÊMICOS DO DIREITO DO TRABALHO.....	520
Flávia Souza Máximo Pereira e Pedro Augusto Gravatá Nicoli	
REFORMA TRABALHISTA E DESIGUALDADE DE GÊNERO NO BRASIL: UMA PERSPECTIVA JURÍDICA E ECONÔMICA	546
Natalia Branco Lopes Krawczun, Magno Rogério Gomes e Solange de Cassia Inforzato de Souza	
A COLONIALIDADE DO PODER NA PERSPECTIVA DA INTERSECCIONALIDADE DE RAÇA E GÊNERO: ANÁLISE DO CASO DAS EMPREGADAS DOMÉSTICAS NO BRASIL	565
Daphne de Emílio Circunde Vieira Andrade e Maria Cecília Máximo Teodoro	
COMPETIÇÃO POLÍTICA E DESIGUALDADES DE GÊNERO NAS ELEIÇÕES PARA ASSEMBLEIAS ESTADUAIS EM 2018	587
Lígia Fabris Campos, Décio Vieira da Rocha, Leandro Molhano Ribeiro e Vitor Peixoto	
DISCRIT: OS LIMITES DA INTERSECCIONALIDADE PARA PENSAR SOBRE A PESSOA NEGRA COM DEFICIÊNCIA	612
Philippe Oliveira de Almeida e Luana Adriano Araújo	
SEÇÃO III: TEMAS GERAIS	642
LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. HERMENÉUTICA DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO, A LA IDENTIDAD CULTURAL Y A LA CONSULTA, A LA LUZ DE LA SENTENCIA “LHAKA HONHAT (NUESTRA TIERRA) VS. ARGENTINA” (2020)	644
Juan Jorge Faundes Peñafiel, Cristobal Carmona Caldera e Pedro Pablo Silva Sánchez	
LA RESPUESTA INSTITUCIONAL FRENTE A LA TRATA DE PERSONAS EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. UN ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA	676
Martha Aurelia Dena Ornelas	
COMUNIDADES QUILOMBOLAS, RACISMO E IDEOLOGIA NO DISCURSO DE JAIR BOLSONARO: ESTUDO CRÍTICO DOS DISCURSOS POLÍTICO E JUDICIAL	700
Ricardo de Macedo Menna Barreto e Helena Mascarenhas Ferraz	
O PRINCÍPIO GERAL DA BOA ADMINISTRAÇÃO NO CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PORTUGUÊS. PISTAS DE INVESTIGAÇÃO.....	724
Ana Melro	

O Princípio Geral da Boa Administração no Código do Procedimento Administrativo português. Pistas de investigação*

The principle of good administration in the Portuguese Administrative Procedure Code. Research leads

Ana Melro**

Resumo

Desde 2015, com a entrada em vigor do novo Código do Procedimento Administrativo (CPA) (Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro), em Portugal, foi incluído, no artigo 5.º, o Princípio da Boa Administração. Este faz parte de um elenco de 17 outros artigos que constituem os princípios gerais da atividade administrativa. Este artigo 5.º é, no entender da posição neste artigo adotada, um dos que mais norteiam e definem a atividade administrativa e será esse o ponto de partida da análise realizada. Primeiro, pela sua amplitude e, segundo, pela forma como essa mesma amplitude conduz a uma influência marcante, sobretudo, no que diz respeito à modernização da Administração Pública (AP). Não seria tão relevante se essa modernização não se traduzisse no que tem sido o grande impulsionador da AP desde 1986 (ano da integração europeia portuguesa). O ponto de chegada (ainda que em jeito de pistas de conclusão) é a relação implícita que se entende existir entre o princípio referido, a governação pública, as políticas públicas e a modernização da AP. Dado o caráter relevante para a vida do cidadão e para a aplicação dos princípios norteadores do CPA, considera-se como aspeto essencial para futuras investigações a definição de indicadores que delimitem o artigo 5.º do CPA e, conseqüentemente, essa delimitação se traduza nas necessárias certeza e segurança jurídicas. Aquela definição será ainda relevante para a implementação de políticas públicas, mais uma vez, com impacto direto na vida do indivíduo. Conclui-se, ainda, que é uma realidade portuguesa a existência de barreiras burocráticas.

Palavras-chave: Boa administração. Código do Procedimento Administrativo (CPA). Modernização da Administração Pública (AP). Nova Gestão Pública.

Abstract

Since 2015, with the entry into force of the new Administrative Procedure Code (APC) (Decree-Law no. 4/2015, of 7 January), in Portugal, the principle of good administration has been included in article 5. This is part of a list of 17 other articles that created the general principles of administrative

* Recebido em 17/02/2020
Aprovado em 24/03/2020

** Investigadora na área das Plataformas Digitais e Políticas Públicas no DigiMedia – Digital Media & Interaction Research Center, Universidade de Aveiro.
E-mail: anamelro@ua.pt

activity. This article 5 is, in the understanding of adopted position in the paper, one of which most guide and define the administrative activity and this will be the starting point of the analysis carried out. First, for its range and, second, for the way that same range leads to a marked influence, mainly, in what to the modernization of Public Administration concerns. It would not be so relevant if this modernization did not translate into what has been the major driver of the Public Administration (PA) since 1986 (the Portuguese European integration). The point of arrival (albeit as a conclusion) is the implicit relationship that is understood to exist between the principle, public governance, public policies and the PA modernization. Given the relevance for the citizen's life and for the application of the APC guiding principles, the definition of indicators that delimit Article 5 of the APC is considered as an essential aspect for future investigations and, consequently, this delimitation translates into legal certainty and security. That definition will still be relevant for the implementation of public policies, again, with a direct impact on the individual's life. It is also concluded that bureaucratic barriers are still a Portuguese reality.

Keywords: Good administration. Administrative Procedure Code. Public Administration modernization. New Public Management.

1 Introdução

O artigo 5º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) apresenta-se como um dos mais relevantes no elenco dos princípios gerais da Administração Pública (AP). Afirma-se isto por se entender ser um corolário do que os restantes princípios do capítulo II da parte I do CPA declaram e porque os motivos pelos quais foi introduzido (que se verão na primeira parte deste artigo) estão relacionados com o que se pretende que seja a AP deste século, definindo-a (célere, eficiente, transparente e próxima, de forma bastante resumida).

Diz o artigo:

- 1 – A Administração Pública deve pautar-se por critérios de eficiência, economicidade e celeridade.
- 2 – Para efeitos do disposto no número anterior, a Administração Pública deve ser organizada de modo a aproximar os serviços das populações e de forma não burocratizada.¹

O número 1 do Princípio da Boa Administração dá os critérios para a atuação da AP, como sendo o de eficiência, economicidade e celeridade. São os critérios da Nova Gestão Pública como definida por David Osborne e Ted Gabler² ou mesmo por Andrew Gray e Bill Jenkins³, já no início da década de 90.

De modo geral, aqueles critérios incluem outros que vão facultar a visão micro das diferentes estruturas da AP. Assim, estão neles incluídos a homogeneização do setor público (numa tendência para ir esbatendo as fronteiras entre os setores público e privado; a flexibilidade e adaptabilidade; o empreendedorismo; a importância da missão e da visão; a desburocratização; a avaliação de desempenho; a responsabilidade e a transparência; o empoderamento, a capacitação e a qualidade; e a proximidade cidadão-AP⁴. São todas elas ideias-chave e conceitos que devem definir o que é a AP e a sua gestão e que remetem para a procura de sistemas mais eficientes, económicos e céleres. E, precisamente por essa razão, pretende-se que sejam

¹ PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro*. Código do Procedimento Administrativo. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/66047121>. Acesso em: 28 dez. 2019.

² OSBORNE, David; GABLER, Ted. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume, 1992.

³ GRAY, Andrew; JENKINS, Bill. From public administration to public management: reassessing a revolution? *Public Administration*, v. 73, n. 1, p. 75–99, 1995. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=9508013375&site=eds-live>.

⁴ GRAY, Andrew; JENKINS, Bill. From public administration to public management: reassessing a revolution? *Public Administration*, op. cit.

conceitos passíveis de se verificar na prática, até porque são conceitos operacionais, que estruturam modos de fazer.

O número 2 do artigo 5º do CPA revela quase como que uma premissa que deve estar sempre presente na gestão da AP e na sua forma de atuar. De certo modo, para além de terem que estar presentes os critérios de eficiência, economicidade e celeridade, o resultado dessa atuação deve garantir que a AP está cada vez mais próxima dos cidadãos e que se vá desburocratizando, por essa razão, estão inevitavelmente contidos no número 1, mas devem ser, ao mesmo tempo, resultado e consequência do número 1.

Relacionada ao que acabou de se referir e também ao que é a implementação prática dos conceitos e das ideias contidas no artigo 5º do CPA está a modernização da AP, que tem provocado a sua transformação (ou, pelo menos, que a tem pretendido provocar) desde a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE) (atual União Europeia (UE))⁵. Ademais, de acordo com a Teoria da Ação Administrativa proposta por Schmitd-Assmann⁶, aquela implementação prática é percecionada todos os dias por meio de atos, processos e procedimentos, que têm implicação direta na vida do indivíduo-cidadão e que, precisamente por isso, merece ser repensada e avaliada.

O objeto do artigo é o artigo 5º do CPA, com a epígrafe princípio geral da boa administração, que define a atuação da AP e que ganhou relevância na última grande reforma do Código. Como já anteriormente afirmado, esse princípio encerra outros, como o Princípio da Transparência, da eficiência, da economicidade e da proximidade. A pertinência da reflexão de todos eles está diretamente relacionada às implicações práticas que têm na atuação da Administração e na vida do indivíduo. Aliás, como referem Silva e Santos, a transparência é um princípio “que o direito administrativo global toma como sendo um mecanismo importante para a realização da *accountability* porque expõe, publicamente, as decisões administrativas, permitindo o exercício eficaz dos direitos.”⁷ E, acrescenta-se, assim o é com a celeridade, porque decisões transparentes se refletem na rapidez com que as mesmas são proferidas; com a eficiência, sendo o objetivo último da Administração responsável e; com a proximidade, considerada como a finalidade prosseguida pela AP portuguesa deste século. Culminando todos no Princípio Geral da Boa Administração.

Esse ensaio está dividido em quatro partes. Na primeira será realizada uma breve contextualização da integração de Portugal na União Europeia. Essa contextualização é pertinente, considerando a influência que o Direito Administrativo português tem sofrido do Direito Europeu, nomeadamente, com a integração do artigo 5º CPA, marcadamente europeu.

Na segunda parte, a contextualização realizada é relativa ao Princípio Geral da boa administração. Tenta entender-se de onde surgiu, quais as razões que estão na base desse surgimento e que aplicações poderá já ter tido, nomeadamente, pelos Tribunais Administrativos e Fiscais (TAF).

Na terceira parte, far-se-á a análise e interpretação do princípio. Neste artigo é realizada a sua ligação com os demais princípios gerais da AP numa tentativa de entender o seu enquadramento no quadro geral, mas, igualmente, a sua importância específica. Adicionalmente, irá recorrer-se a técnicas interpretativas (relacionando com a parte anterior) para aprofundar o sentido do princípio.

Na quarta e última parte, será contemplada a influência do Princípio da Boa Administração na governação pública e nas políticas públicas, nomeadamente, por via da compreensão das sucessivas reformas na gestão da AP, em concreto pelas que se encontram mais relacionadas com a modernização da AP.

Pela forma como se descreveu a organização do ensaio, não será difícil antever que será um documento

⁵ TAVARES, António. *Administração pública portuguesa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2019.

⁶ SCHMITD-ASSMANN, Eberhard. *La teoría general del derecho administrativo como sistema*. Madrid: Marcial Pons, 2003. p. 287.

⁷ SILVA, Alice Rocha; SANTOS, Ruth Maria Pereira dos. A influência do direito administrativo global no processo brasileiro de contratação pública à luz do princípio da transparência. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 6, n. 2, p. 60, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4029/pdf>.

que trará mais questões do que respostas, daí que o seu título tenha terminado com o que efetivamente objetiva, dar pistas de investigação para o desenvolvimento de um projeto de doutoramento mais completo e aprofundado.

2 Breve contextualização da integração europeia de Portugal⁸

O projeto do que é hoje a União Europeia (UE) teve, na sua origem, sobretudo, motivações económicas e políticas, nas quais se incluem as de garantia da ordem, da paz e segurança europeias. Por essas últimas motivações se pode afirmar que o início da UE (ou Comunidade Económica Europeia (CEE) como se designava) ocorreu em 1945, no pós-II Guerra Mundial. E pode, igualmente, afirmar-se que, pela forma gradual como ocorreu (e continua a decorrer), estamos perante um processo, por isso mesmo, dinâmico.

Atualmente, são 27 os Estados-Membros, mas o arranque deu-se com a França, Alemanha, Itália, Holanda, Bélgica e Luxemburgo, com o Tratado de Roma (1958). E a integração dos restantes membros foi-se realizando conforme indicado na tabela seguinte:

Tabela 1. Integração europeia ao longo dos anos⁹

Países	Ano de integração	Tratado	Designação
França Alemanha Itália Holanda Bélgica Luxemburgo	1958	Tratado de Roma	Comunidade Económica Europeia (CEE)
Reino Unido Irlanda Dinamarca	1973	Tratado de Bruxelas	Comunidade Económica Europeia (CEE)
Grécia	1981	Tratado de Atenas	Comunidade Económica Europeia (CEE)
Portugal Espanha	1986	Tratado de Lisboa Tratado de Madrid	Comunidade Económica Europeia (CEE)
Áustria Finlândia Suécia	1995	Tratado de Corfú	Comunidade Europeia (CE)
República Checa Eslováquia Estónia Letónia Lituânia Chipre Malta Eslovénia Hungria Polónia	2005	Tratado de Atenas	Comunidade Europeia (CE)
Bulgária Roménia	2007	Tratado de Luxemburgo	União Europeia (EU)
Croácia	2013	Tratado de Bruxelas	União Europeia (EU)

⁸ A informação constante deste capítulo foi, maioritariamente, retirada da seguinte página de Internet https://europa.eu/european-union/about-eu_en, consultada a 23 de dezembro de 2019.

⁹ Importante referir a alteração que ocorreu a partir de 31 de janeiro de 2020, com o *Brexit* e a saída do Reino Unido da União Europeia. Essa saída teve influência (continua e continuará a ter ao longo dos próximos anos) na organização da estrutura europeia, a todos os níveis referidos no corpo do texto: político, na defesa e proteção dos Direitos Humanos, na concretização da paz, económico, social, cultural, na circulação de pessoas, mercadorias e capitais, na cidadania europeia, entre outros.

Países	Ano de integração	Tratado	Designação
Albânia Macedónia Montenegro Sérvia Turquia Bósnia Kosovo	Atuais candidatos	-	União Europeia (EU)

Fonte: criação da autora.

Como referido anteriormente, se a integração tinha como motivações iniciais, sobretudo, as económicas e comerciais (para além das políticas, com o objetivo de assegurar a paz e a ordem europeias), foram-se acrescentando ambições de soberania supranacional, de defesa e proteção de Direitos Humanos e de Direitos Fundamentais, de livre circulação de pessoas, mercadorias e capitais, criação de uma moeda única e do conceito de cidadania europeia, entre muitas outras. No fundo, foram sendo eliminadas barreiras geográficas, uma vez que é um fenómeno que, em alguns casos, se alastra quase a Continentes inteiros. Mas também se eliminaram barreiras ideológicas, não se limitando aos países de ideologia liberal e economia de mercado, incluindo Estados socialistas. Finalmente, foram ainda eliminadas barreiras de desenvolvimento económico, uma vez que inclui países industrializados e economias menos desenvolvidas.

Todos esses aspetos e todas essas dimensões de concretização da ideologia europeia tiveram e têm, cada vez mais, forte influência no trabalho do legislador, nomeadamente, e para o que aqui está em discussão, para o legislador administrativo e para a definição de parâmetros legais administrativos e de Direito Público português. Aliás, no sistema do Direito Administrativo português, houve lugar a uma aproximação entre o sistema de administração executivo (ou sistema francês) e o sistema de administração judiciário (ou sistema britânico) (contraposição que coube a Maurice Hauriou), por influência do Direito europeu.

Ou seja, atualmente e de acordo com Coutinho e Perlingeiro¹⁰, o sistema português:

[...] define-se como um sistema de Administração executivo ou de tipo francês, que assenta na distinção clara entre os mecanismos de acesso à jurisdição administrativa e fiscal, de acordo com um modelo completamente jurisdicionalizado de justiça administrativa, e as demais formas, de direito administrativo substantivo, de proteção da legalidade e dos direitos subjetivos e interesses legalmente protegidos dos administrados.

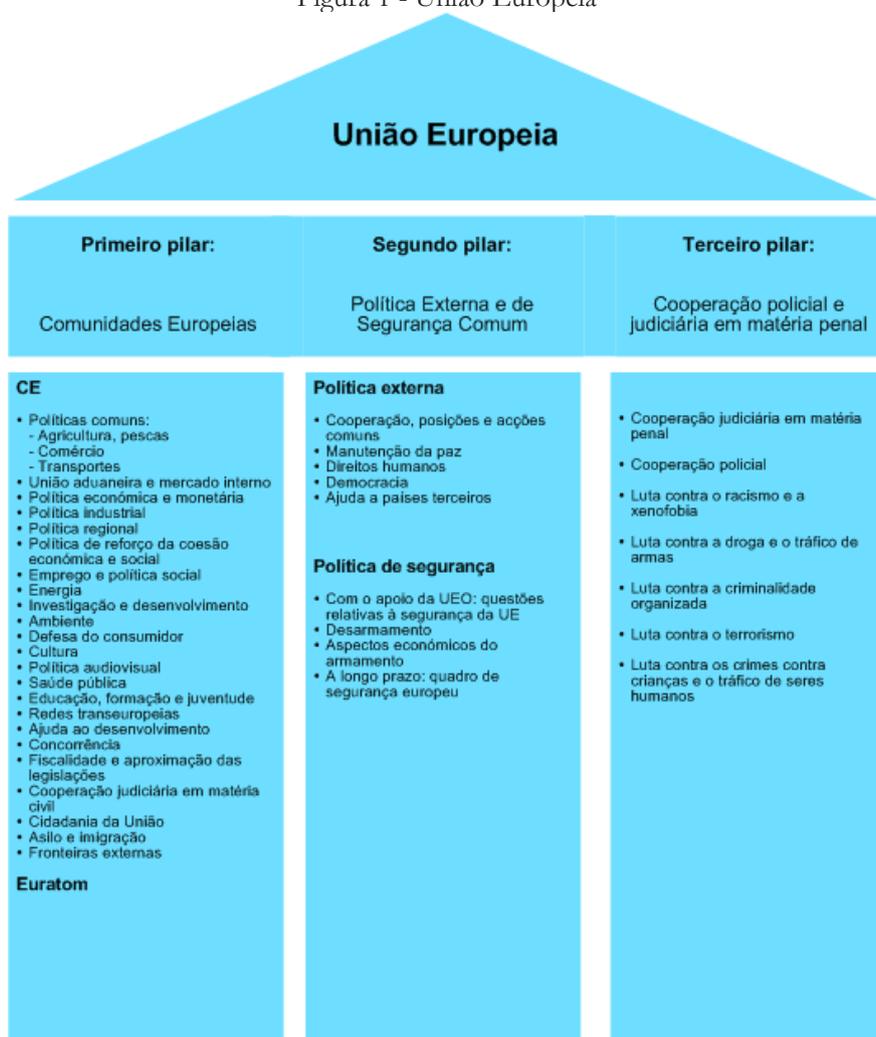
A aproximação entre os dois sistemas verifica-se ao nível da organização, da garantia dos administrados; do Direito regulador, da dualidade de jurisdições e do privilégio da execução prévia¹¹.

De forma a entender-se a influência que o Direito europeu tem no Direito Administrativo português, a figura seguinte representa, graficamente, a organização da UE.

¹⁰ COUTINHO, Juliana Ferraz; PERLINGEIRO, Ricardo. Justiça Administrativa Brasileira e Portuguesa. Um Reencontro? *In: Direito administrativo de garantia: contributos sobre os mecanismos de proteção dos administrados*. Porto: Centro de Investigação Jurídico-Económica da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2018. p.10. Disponível em: https://sigarra.up.pt/fdup/pt/web_gessi_docs.download_file?p_name=F-983093592/Direito%20Administrativo%20de%20garantia.pdf.

¹¹ Ainda que aqui se discuta a aproximação dos dois sistemas que se assiste no Direito Administrativo Português, é de relevar a análise sistemática realizada por Horbach (HORBACH, Carlos Bastide. Objeto e conceito do direito administrativo: revisão crítica. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 3, p. 764-780, 2017. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4716/3653>).

Figura 1 - União Europeia



Fonte: <http://conhecerahistoria12.blogspot.com/2012/04/auniao-europeia-oque-e-e-uniao-de.html>, consultado a 23 de dezembro de 2019.

Trata-se de um frontão com três pilares: o comunitário, correspondia às três comunidades (CEEA, CEE, CECA), o pilar da PESC (Política Externa e de Segurança Comum) e o pilar da CJAI (Cooperação no Domínio da Justiça e dos Assuntos Internos).

De modo a coordenar esses três pilares, existem, atualmente, dois documentos que garantem a harmonia entre os Estados a vários níveis: da definição de competências, da cidadania europeia, da subsidiariedade e da soberania nacional e supranacional, que engloba os três pilares acima identificados. São eles o Tratado da União Europeia (TUE) e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). O TUE estabelece o quadro geral de atuação da UE e das suas instituições, com um capítulo de domínio da PESC. O TFUE desenvolve o primeiro para os domínios da integração europeia, quanto à transferência de competências soberanas dos Estados para a UE, vinculativo para os Estados e para os seus cidadãos.

Esses dois documentos revelar-se-ão fundamentais para o que se verá de seguida, a forma como a integração europeia de Portugal impactou a governação autárquica e os modelos que se foram criando, seguindo e/ou ajustando ao que são as novas necessidades de gestão pública.

3 Princípio geral da boa administração: breve contextualização

O próprio Código do Procedimento Administrativo (CPA) foi uma inovação trazida na lógica do que se pretendeu ser a modernização da AP. Com a sua aprovação pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro e revisão pelos Decretos-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro e n.º 18/2008, de 29 de janeiro, pretendia-se garantir a proximidade dos serviços da AP ao cidadão, a certeza e segurança jurídicas (que têm depois influência nas áreas social, económica, política, entre outras) e a celeridade dos procedimentos administrativos¹².

Em 2015, foi aprovado o novo CPA (Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro). O que começou por ser uma revisão, pelas mudanças profundas que trouxe ao documento, acabou por concluir tratar-se, afinal, de um novo Código. Os fatores que contribuíram para essas mudanças profundas são sintetizadas por Fausto Quadros¹³ da seguinte forma:

- a) as revisões da Constituição da República levadas a cabo desde a entrada em vigor do CPA em 1991 (por exemplo, ao artigo 268.º, n.º 4);
- b) as inovações atendíveis da demais legislação ordinária que se entrecruza com o CPA (por exemplo, a Lei da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e das demais Entidades Públicas e o Código dos Contratos Públicos);
- c) as lacunas do Código anterior (por exemplo, a omissão de referência à Administração eletrónica e a ausência de definição do regime substantivo dos regulamentos);
- d) os contributos da doutrina e da jurisprudência administrativas que, entretanto, se tinham acumulado (por exemplo, em matéria de invalidade e revogação do ato administrativo);
- e) os ensinamentos do Direito Comparado, concretamente dos Direitos alemão e italiano (por exemplo, em matéria de Administração eletrónica, de auxílio administrativo e de conferências procedimentais);
- f) as exigências que o Direito da União Europeia coloca ao procedimento administrativo português, por força, tanto dos Tratados, como do seu Direito derivado, como, sobretudo, da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) que obriga os Estados membros, inclusive a Administração Pública e os tribunais nacionais (por exemplo, em matéria de revogação de atos administrativos constitutivos de direitos e de responsabilidade extracontratual da Administração)¹⁴.

As principais inovações do CPA são incluídas nos princípios gerais que regem a atuação da Administração Pública (AP). Esses princípios são considerados como “valores fundamentais e estruturantes de toda a atividade administrativa” e devem “ser vistos como elementos de referência para a interpretação e a integração de lacunas de outros preceitos do Código e da demais legislação administrativa”¹⁵.

Um desses princípios totalmente novo é o que está consagrado no artigo 5.º do CPA, o Princípio da Boa Administração. Podem encontrar-se várias fontes para a sua origem. Quer seja o Direito italiano especificamente¹⁶, quer seja no Direito da União Europeia, por exemplo, nomeadamente, na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) (2016/C 202/02)¹⁷, no artigo 41.¹⁸ Designa-se “Direito a uma

¹² TAVARES, António. Administração Pública Portuguesa, op. cit..

¹³ QUADROS, Fausto. A revisão do Código do Procedimento Administrativo: principais inovações. In: *O novo código do procedimento administrativo*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2016. p. 9–30. Disponível em: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_novo_CPCA.pdf.

¹⁴ QUADROS, Fausto. A revisão do Código do Procedimento Administrativo: principais inovações. In: *O Novo Código do Procedimento Administrativo*, op. cit., p. 13-14.

¹⁵ QUADROS, Fausto. A revisão do Código do Procedimento Administrativo: principais inovações. In: *O Novo Código do Procedimento Administrativo*, op. cit., p. 15.

¹⁶ QUADROS, Fausto. A revisão do Código do Procedimento Administrativo: principais inovações. In: *O Novo Código do Procedimento Administrativo*, op. cit.

¹⁷ CARTA dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) (2016/C 202/02). *Jornal Oficial da União Europeia*. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FR>. Acesso em: 28 dez. 2019.

¹⁸ GOMES, Carla Amado. *A “boa administração” na revisão do CPA: depressa e bem... [S.l.]:[S.n.]*, 2013. Disponível em: <http://www.icjp.pt/debate/4268/4337>.

boa administração” e contém o direito do cidadão à imparcialidade, ao tratamento equitativo, à celeridade no tratamento dos assuntos com a UE, à audiência prévia e ao contraditório, ao acesso aos processos, à confidencialidade e ao segredo profissional, à fundamentação das decisões por parte da UE, à reparação do dano e ao acesso às instituições da UE.

Este artigo 41º foi, posteriormente, recebido pelo Tratado da União Europeia (TUE), ainda que de forma mais espartilhada, por exemplo, nos artigos 3º, 10º a 13º, entre outros¹⁹. E também pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), nomeadamente, nos artigos 7º a 17º²⁰.

No que diz respeito ao âmbito nacional, o artigo 81º da Constituição da República Portuguesa (CRP), com a epígrafe Incumbências prioritárias do Estado, em concreto a alínea c) considerava já a eficiência do setor público. Este artigo integra, inclusivamente, o que se designa por Constituição Económica programática, pelo peso que tem em termos de medidas de reforço das características de eficiência, economicidade e celeridade do setor público²¹. Adicionalmente, ainda na CRP, no artigo 267.º, n.ºs 1 e 2 está consagrada a desburocratização, a aproximação dos serviços às populações, a participação destas nas decisões públicas, a descentralização e a desconcentração²².

Ademais, quando se analisam os objetivos que estiveram na base do novo CPA, compreende-se que o Princípio da Boa Administração tem uma importância acrescida, senão:

1. Disciplinar a organização e o funcionamento da Administração Pública, procurando racionalizar a atividade dos serviços;
2. Regular a formação da vontade da Administração, para que sejam tomadas decisões justas, legais, úteis e oportunas;
3. Assegurar a informação dos interessados e a sua participação na formação das decisões que lhes digam directamente respeito;
4. Salvaguardar em geral a transparência da acção administrativa e o respeito pelos direitos e interesses legítimos dos cidadãos; e
5. Evitar a burocratização e aproximar os serviços públicos das populações²³.

Como se pode ver, os conceitos que estão contidos no princípio da boa administração, estão contidos nos objetivos da construção de um novo Código.

Esse princípio engloba, por isso, um vasto elenco de outros princípios, como o da prossecução do interesse público, ou seja, o de realizar todas as ações que tiver ao seu alcance de dar primazia ao que são os benefícios retirados para as populações. Essa prossecução é realizada por meio do recurso à economicidade, ou seja, por meio de medidas que, considerando o seu custo-benefício, são poupadas e relevam a redução dos gastos públicos. É, ainda, realizada com recurso à eficiência, isto é, por meio da implementação de medidas que não ponham em prática ações dolosas, inúteis, dilatórias, erradas, corruptas e impertinentes. Finalmente, é realizada recorrendo a medidas céleres, que não façam o cidadão esperar inutilmente por uma decisão, mas, mais do que isso, que as decisões da AP e o período dentro do qual são tomadas se encontrem razoavelmente ajustados e equilibrados²⁴.

¹⁹ TRATADO da União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia*. Disponível em: https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf. Acesso em: 28 dez. 2019.

²⁰ TRATADO sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Disponível em https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf. Acesso em: 28 dez. 2019.

²¹ PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. Disponível em <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2019.

²² IMPRENSA NACIONAL CASA DA MOEDA. *Código do Procedimento Administrativo Anotado*. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2014.

²³ TEIXEIRA, Angelina. nCPA: Âmbito de aplicação: trailler de um regime novo (!?). *Data Venia*. Revista Jurídica Digital, n. 5, p. 36, 2016. Disponível em: http://www.datavenia.pt/ficheiros/edicao05/datavenia05_p033-056.pdf.

²⁴ QUADROS, Fausto. A revisão do Código do Procedimento Administrativo: principais inovações. In: *O Novo Código do Procedi-*

Entende-se que a concretização desse princípio da boa administração se faz, inevitavelmente, por meio da modernização da AP, sobretudo, por meio da concretização de medidas como o SIMPLEX²⁵, o SIMPLEX+²⁶ e mesmo o iSIMPLEX²⁷. Assim, e como se verá na parte três deste ensaio, boa administração e modernização relacionam-se, ainda, com o recurso aos sistemas e tecnologias de informação e comunicação, com todos os desafios que estes trazem e com todos os desafios que a sociedade vai colocando e a que é necessário dar resposta.

Colocam-se, agora, algumas questões à forma como se concretiza o Princípio da Boa Administração. Considerando que o princípio da boa administração está concretizado no CPA por meio de artigos de aplicação concreta como o da adequação procedimental (artigo 56º, sobretudo parte final), o do auxílio administrativo (artigo 66º) e o das conferências procedimentais (artigos 77º e seguintes)²⁸ questiona-se em que medida esse princípio obriga a uma nova adaptação da AP, sobretudo, no que diz respeito à sua governação e às ferramentas que coloca à disposição do cidadão? Como poderá a proximidade cidadão-AP ser reforçada? Em que medida a burocratização (nomeadamente, a que ainda persiste no novo CPA) é um entrave à concretização do princípio da boa administração? Que desafios são colocados à sua efetiva concretização?

Na parte seguinte, talvez algumas dessas questões tenham resposta, na medida em que se fará uma aproximação ao que se retira desse princípio.

4 Análise e interpretação do Princípio Geral da Boa Administração

Quando se parte para a análise e interpretação de qualquer artigo, a leitura e compreensão do preâmbulo do diploma de que faz parte, a sua relação com outros artigos do mesmo diploma legal, articulação supranacional, aplicação jurisdicional (se já houver) e a sua interpretação doutrinal terão de ser caminhos a percorrer. É precisamente por esses caminhos que se pretende mover esta parte.

Começando pela leitura do preâmbulo, esse explica qual o racional que esteve na inclusão do princípio da boa administração no novo CPA. Assim, fazendo uma análise sequencial, o ponto 2 refere, desde logo, o funcionamento da AP nas suas relações com os cidadãos e, em específico, as conferências procedimentais. Na mesma linha de pensamento são, ainda, consideradas como relevantes as transformações no âmbito do dever de boa gestão, (mais uma vez) das conferências procedimentais e da responsabilidade pelo incumprimento de prazos.

Em termos de fontes para a construção do novo CPA, é referido que se consideraram “os contributos da doutrina e da jurisprudência portuguesas, assim como do direito comparado, designadamente, da Alemanha, da Itália e da Espanha, e do direito da União Europeia”²⁹. Ou seja, para além do que foram os proventos retirados da aplicação do anterior CPA, o novo diploma é resultado de uma profunda marca europeia, quer em termos específicos, quer em termos genéricos (Direito da União Europeia (DUE)).

No ponto 5, é feita referência concretamente ao capítulo II da parte I do novo Código, parte onde se encontra inserido o artigo 5º. Este é o primeiro a ser referido e é uma das novidades no Código e foi, como se diz no preâmbulo, uma sugestão da doutrina e da jurisprudência, bem como uma influência profunda

mento Administrativo, op. cit., p. 16-17.

²⁵ SIMPLEX. Disponível em: <https://www.simplex.gov.pt/>. Acesso em: 28 dez. 2019.

²⁶ SIMPLEX. Disponível em: <https://app.simplex.gov.pt/>. Acesso em: 28 dez. 2019.

²⁷ SIMPLEX. Disponível em: <https://www.simplex.gov.pt/app/files/e61c1def5c1fdbff7425ff29a592191a.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2019.

²⁸ QUADROS, Fausto. A revisão do Código do Procedimento Administrativo: principais inovações. In: *O Novo Código do Procedimento Administrativo*, op. cit.

²⁹ PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro*. Código do Procedimento Administrativo. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/66047121>. Acesso em: 28 dez. 2019.

do Direito comparado. Neste artigo (como já houve oportunidade de ver na parte um deste ensaio) estão incluídos princípios constitucionais, como o da eficiência, o da aproximação dos serviços às populações e o da desburocratização.

Ainda nesse ponto 5, é feita referência à importância dos meios eletrônicos e considera-se, para efeitos da reflexão deste ensaio, que esses meios (ou sistemas e tecnologias de informação e de comunicação) são e continuarão a ser na sociedade do futuro o mote para a mudança operada em termos de elaboração legislativa, sobretudo, na que interfere diretamente na vida dos cidadãos. Essa afirmação considera sublinhar a ideia de que, sendo os meios eletrônicos uma exigência que a sociedade impõe à nova gestão (quer pública, quer privada)³⁰, aqueles não podem ser afastados quando se transformam diplomas legais; do mesmo modo que estes têm sempre que ter presente que os meios eletrônicos são uma realidade e, por isso, terão que ser considerados quando se aplica esses mesmos diplomas legais. Há quase como que uma co-dependência entre o que são as exigências societárias e a construção legislativa, numa lógica de reciprocidade.

No que diz respeito à relação deste artigo com outros do mesmo diploma. Na verdade, já na parte anterior se fez menção a esse aspeto. Neste artigo se faz referência específica aos princípios que estão consagrados no capítulo II da parte I do CPA. Assim, considera-se relevante referir os artigos 11º (Princípio da Colaboração com os Particulares); 12º (Princípio da participação); 14º (Princípios Aplicáveis à Administração Eletrónica); 17º (Princípio da administração aberta) e; 19º (Princípio da cooperação leal com a União Europeia). Se, por um lado, está presente, nestes artigos, a ideia central da proximidade entre a AP e o cidadão (artigos 11º e 12º); por outro lado, verifica-se, mais uma vez, a pertinência dos meios eletrônicos (artigos 14º e 17º). Finalmente, é sublinhada a presença e influência da integração europeia de Portugal (artigo 19º), que se confirma não apenas no que foi a construção do diploma, mas, igualmente, e talvez mais ainda, na sua concretização e aplicação.

Esse princípio, plasmado no artigo 5º CPA, relaciona-se, ainda, com outros conceitos como o de serviço público (ou serviços de interesse geral), atividade económica, utilidade pública, democracia etc. Nakamura afirma que “não há uma diferença substancial entre serviço público e atividade económica”, uma vez que esta compreende aquele³¹. E, de facto, para o objetivo concreto do que aqui se escreve, o Princípio Geral da Boa Administração tem como finalidade garantir que a atividade da Administração se faça com o sentido de missão integrado no serviço público e na utilidade pública ou coletiva. Consequentemente, esse modo de atuação terá repercussões na atividade económica do País, cumprindo-se dentro dos limites do Estado de Direito Democrático.

Já na secção anterior, foi possível refletir sobre a articulação do princípio da boa administração com o Direito comparado e com o DUE. Sobretudo este tem influência marcante na inclusão do preceito legal no novo Código, quer porque já constava explícita ou implicitamente de outros documentos vinculativos (como a CDFUE, o TUE ou o TFUE), quer porque já constava desses documentos, mas também porque fazer parte da UE implica integrar legislação e adaptar os diplomas legais existentes e as práticas do setor público ao que são as exigências da UE.

Fazendo agora uma breve referência à jurisprudência que tem já recorrido à aplicação do artigo 5º do CPA, o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA) número SA12019112101006/18³², por exemplo, aplica o artigo referido considerando a pertinência do funcionamento célere na tomada de decisão e de

³⁰ ROSSEL, Pierre; FINGER, Matthias. Conceptualizing e-Governance. In: PROCEEDINGS OF THE 1ST INTERNATIONAL CONFERENCE ON THEORY AND PRACTICE OF ELECTRONIC GOVERNANCE – ICEGOV’ 07, 1., 2007, Macau. *Proceedings* [...]. New York: ACM Press, 2007. p. 399. Disponível em: <http://portal.acm.org/citation.cfm?doid=1328057.1328141>.

³¹ NAKAMURA, Andre Luiz dos Santos. Revisitando o conceito de serviço público. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 294, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4743/pdf>.

³² PORTUGAL. Supremo Tribunal Administrativo. *Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo*. Disponível em: http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/7ec630d108d5b10b802584be0040acd1?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1. Acesso em: 28 dez. 2019.

notificação ao cidadão por parte da AP. O acórdão do STA, número SA1201911210277/12³³, relaciona o artigo 5º com a economicidade e a eficiência e, na verdade, com o Princípio da Proporcionalidade, quando o que está em causa passa por avaliar se a anulação de determinado ato administrativo conduz a uma solução mais dispendiosa, logo, afastada do interesse público. Finalmente, chama-se à colação o acórdão do STA número SA1201802010855³⁴ quando menciona que não se trata de uma violação do artigo 5º quando determinada entidade pública não age de acordo com os critérios de economicidade e de eficiência no âmbito da sua atividade.

No que diz respeito à interpretação doutrinal do artigo 5º do CPA, também já na parte anterior foi possível proceder a uma análise doutrinal do é o entendimento dado ao princípio nele contido no âmbito do diploma legal. Se, por um lado, os princípios na sua globalidade (e este em específico) devem ser considerados como instrumentos de interpretação e de integração de lacunas de outros preceitos do Código e da demais legislação administrativa³⁵, ou seja, é um preceito operacional. Por outro lado, os conceitos e demais princípios (até constitucionais) que incluem transformam-no num preceito de soma importância no âmbito do CPA e da atividade administrativa.

Mas qual o âmbito da influência do Princípio da Boa Administração na concreta atividade administrativa? A que níveis e em que setores se sente essa influência? Que pertinência teve a inclusão desse artigo no novo CPA para as decisões dos Tribunais Administrativos e Fiscais (TAF) e mesmo do STA? Será possível em quatro anos de vigência do novo CPA perceber os efeitos do artigo 5º nas decisões da AP?

5 Influência do Princípio Geral da Boa Administração na governação pública e nas políticas públicas

Como explica António Tavares³⁶, já em 1982 se tinha como preocupação a modernização administrativa e, conseqüentemente, a influência do Princípio da Boa Administração na governação pública e nas políticas públicas. Assim, era intenção do Gabinete de Estudos e Coordenação da Reforma Administrativa (GECRA) e, posteriormente, em 1986, da Secretaria de Estado da Modernização Administrativa (SEMA) “modificar estruturas, processos e práticas”³⁷. Tudo isso implica termos de agilização, celeridade, eficiência, transparência, entre muitas outras formas de fazer.

Quando se faz a leitura do atual programa do XXII Governo Constitucional³⁸, conclui-se que, desde aquela altura até aos dias de hoje, não mudaram muito as opções do Governo para a modernização da AP. Assim, se no passado passava por simplificar a AP, desburocratizar, incentivar à desintervenção do Estado na economia e à proximidade entre a AP e o cidadão (com o GECRA e a SEMA), mais tarde, com o XIII Governo Constitucional, reitera-se aquela simplificação, desburocratização e introduz-se o conceito de qualidade (que, mais tarde ainda, vai promover a introdução de práticas de avaliação dessa qualidade). Atualmente, são opções do Governo para a modernização da AP “Transformação digital do Estado; Simplificar

³³ PORTUGAL. Supremo Tribunal Administrativo. *Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo*. http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/08d4977293078619802584be0034d0c4?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1. Acesso em: 28 dez. 2019

³⁴ PORTUGAL. Supremo Tribunal Administrativo. *Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo*. http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/15948a7272b0167f8025822d00539aa3?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1. Acesso em: 28 dez. 2019

³⁵ QUADROS, Fausto. A revisão do Código do Procedimento Administrativo: principais inovações. In: *O Novo Código do Procedimento Administrativo*, op. cit.

³⁶ TAVARES, António. *Administração pública portuguesa*, op. cit.

³⁷ TAVARES, António. *Administração pública portuguesa*, op. cit., p. 50-51.

³⁸ PROGRAMA do XXII Governo Constitucional: 2019-2023. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=54f1146c-05ec-4f3a-be5c-b10f524d8cec>. Acesso em: 28 dez. 2019.

ainda mais a atividade administrativa; Apostar na transformação digital dos serviços da Administração Pública; Expandir a informação pública de fonte aberta; Explorar as potencialidades do sistema de informação da organização do Estado; Desenvolver novas formas de prestar serviços e cuidados de saúde” (Programa do XXII Governo Constitucional, p. 170-175).

Pode, por isso concluir-se, como faz já António Tavares, que também os valores defendidos pela nova gestão pública dão um contributo para o que têm sido as políticas públicas em Portugal. Mas, mais ainda, é de relevar a influência que quer essas práticas de governação tiveram na definição do que é considerada boa administração para efeitos de princípio, mas também que o que está contido no princípio (celeridade, economicidade, eficiência, proximidade cidadão-AP, desburocratização, entre outros) influencia a governação pública e as políticas públicas.

Mais uma vez, compreende-se a importância que os meios eletrónicos têm para esta governação e na modernização da AP, tendo, por isso, inevitavelmente, influência no que é o Princípio da Boa Administração. Aliás, ao longo de todo o documento relativo ao Programa do Governo, é de relevar a presença, em todos os ministérios, de práticas que terão que recorrer à utilização de sistemas e tecnologias de informação e comunicação, quer a jusante (numa fase em que ainda se está a definir a política, por exemplo, colocando à disposição do cidadão a possibilidade de votar em políticas públicas ou mesmo de as pensar), quer a montante (numa fase em que já está definida a política e esta passa pela utilização de meios eletrónicos, como é toda a comunicação encetada entre a AP e o cidadão).

Pela complexidade e dimensão do tema, está é, talvez, a parte do ensaio que levante mais questões do que afirmações. Assim, em que medida é a governação pública influenciada e definida pela boa administração da AP (uma vez que já se concluiu que essas influência e definição são inevitáveis)? Mas também em que medida a nova gestão pública influenciou a introdução do Princípio da Boa Administração (porque, mais uma vez, também já se concluiu que houve uma influência)? De que modo é visível a presença do Princípio da Boa Administração para concretização das políticas públicas, quer a nível micro (na relação AP-cidadão, por exemplo), quer a nível macro (no que diz respeito, por exemplo, ao que foi a construção dessas políticas)? E como tem isso (inevitável) influência nos Direitos, Liberdades e Garantias (DLG) dos cidadãos e nos seus direitos de personalidade?

Não pode, por isso, terminar-se sem referir a influência que todas essas dimensões têm em outras de grande importância para o indivíduo-cidadão. Discute-se, por exemplo, o direito constitucional de acesso aos dados informatizados e a sua proteção no âmbito da transparência administrativa^{39,40}, previstos na Constituição da República Portuguesa nos números 1 a 7 do artigo 35.º. Aliando-se esses fato aos direitos de personalidade, nomeadamente, o direito à intimidade da vida privada (previsto no artigo 80º do Código Civil⁴¹) que se poderá relacionar com as novas intromissões na vida privada, relativas à proteção de dados.

Assim, levantam-se relevantes questões ao nível dos Direitos Fundamentais (DF), relacionados com o princípio geral da boa administração. De acordo com Vanice Valle⁴², esse princípio deve, de fato, ser considerado como um DF, uma vez que implica aqueles direitos constitucionais e direitos de personalidade, mas

³⁹ MOURA, Emerson Affonso da Costa. Transparência administrativa, lei federal n.º 12.527/2011 e sigilo dos documentos públicos: A inconstitucionalidade das restrições ao acesso à informação. *Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília*, v. 6, n. 2, p. 45-64, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4141/pdf>.

⁴⁰ MIRANDA, Wallace Vieira de; ZAGANELLI, Juliana Costa. Marco civil da internet e política pública de transparência: uma análise da e-democracia e do compliance público. *Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília*, v. 7, n. 3, p. 633-646, 2017. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4921/3639>.

⁴¹ PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de novembro de 1966*. Código Civil. Disponível em: https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/106487514/201703311358/73407037/exportPdf/normal/1/cacheLevelPage?_LegislacaoConsolidada_WAR_drefrontofficeportlet_rp=diploma. Acesso em: 24 de mar. de 2020.

⁴² VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Direito fundamental à boa administração e governança: democratizando a função administrativa*. Tese (Pós-doutorado em Administração) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010. Rio de Janeiro: FAV/EBAP, 2010. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6977>.

porque está ainda implicado o princípio da legalidade, da administração democrática (como, aliás, havia já sido referido) e da proporcionalidade (acrescenta a autora deste artigo), considerando que tem sempre de se ter presente em todas as decisões, sejam elas administrativas ou não.

Compreende-se, por isso, que a influência do Princípio Geral da Boa Administração na governação pública e nas políticas públicas é ampla, tácita e reveladora, uma vez que está intrincada com direitos inultrapassáveis dos cidadãos.

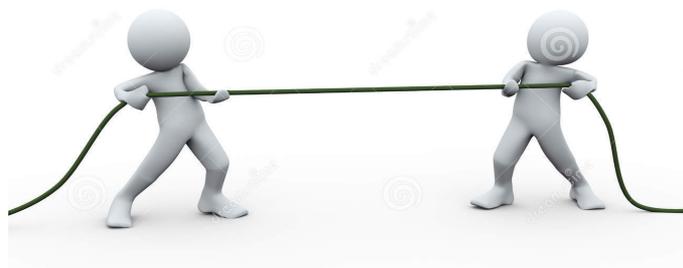
6 Considerações finais

Uma das primeiras conclusões que se retira desse ensaio é a relação existente entre o princípio da boa administração, a governação pública, as políticas públicas e a modernização da AP. A ligar todos esses elementos estão o cidadão, a AP e os meios eletrônicos, numa tríade que deverá operar de modo célere e eficiente. Ademais, não poderá deixar de se referir o caráter imperativo que é atribuído ao princípio do artigo 5º do CPA por força dos DF, dos direitos de personalidade e dos DLG⁴³.

A segunda conclusão é retirada mais em jeito de questionamento, uma vez que, após o que foi a reflexão sobre o Princípio da Boa Administração quer no âmbito do CPA, quer na sua presença na atividade administrativa e na governação pública, considera-se relevante empreender esforços no sentido de afunilar aquele princípio e descobrir que indicadores poderão/deverão ser definidos para uma concretização mais específica do Princípio da Boa Administração? Talvez o que no artigo se encontra não é mais do que os princípios constitucionais já nele vertidos, adicionando, ainda, o que são os valores da nova gestão pública (tal como se começou por referir no início desse ensaio). Mas será relevante perceber, também, se, após o que é definição desses indicadores, estes se podem revelar um instrumento operacional para a avaliação da presença do próprio princípio na concreta atividade da AP, mas também numa fase anterior de definição de políticas públicas. Este é um caminho de investigação que se considera pertinente seguir, tendo em conta a pertinência do princípio, a sua inovação e amplitude no âmbito da atividade administrativa.

Finalmente, conclui-se que, embora sejam metas governamentais que já se pretendia alcançar desde o início da década de 80, os tais avanços e retrocessos na modernização da AP, que implica esses mesmos avanços e retrocessos na definição de políticas públicas, foram uma presença constante e têm vindo a limitar a implementação de medidas mais ajustadas ao que são as exigências sociais. Este é também o resultado do elevado peso que a burocracia ainda tem numa máquina que tenta aproximar-se de mecanismos ágeis, flexíveis e adaptáveis. Podem quase representar-se graficamente da seguinte forma:

Figura 2 - Representação gráfica da força contrária exercida pelos instrumentos burocráticos e pelos instrumentos de flexibilização



Considerando-se que o cidadão se encontra no meio da corda a desviar-se mais para a esquerda ou mais para a direita conforme o que lhe é exigido é que tenha uma postura mais burocrática ou mais flexível. Mas,

⁴³ VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Direito fundamental à boa administração e governança*, op. cit..

ao final, considera-se que é a própria sociedade define o que são as políticas públicas e de que modo devem ser implementadas, tendo sempre, necessariamente, presente o Princípio da Boa Administração (inerente o Princípio da Legalidade e o Estado de Direito Democrático).

Referências

COUTINHO, Juliana Ferraz; PERLINGEIRO, Ricardo. Justiça Administrativa Brasileira e Portuguesa. Um Reencontro? *In: Direito administrativo de garantia: contributos sobre os mecanismos de proteção dos administrados*. Porto: Centro de Investigação Jurídico-Económica da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2018. p.10. Disponível em: https://sigarra.up.pt/fdup/pt/web_gessi_docs.download_file?p_name=F-983093592/Direito%20Administrativo%20de%20garantia.pdf.

GOMES, Carla Amado. *A “boa administração” na revisão do CPA: depressa e bem... [S.l.]:[S.n.]*, 2013. Disponível em: <http://www.icjp.pt/debate/4268/4337>.

GRAY, Andrew; JENKINS, Bill. From public administration to public management: reassessing a revolution? *Public Administration*, v. 73, n. 1, p. 75–99, 1995. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=9508013375&site=eds-live>.

HORBACH, Carlos Bastide. Objeto e conceito do direito administrativo: revisão crítica. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 3, p. 764-780, 2017. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4716/3653>.

IMPRESA NACIONAL CASA DA MOEDA. *Código do Procedimento Administrativo Anotado*. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2014.

NAKAMURA, Andre Luiz dos Santos. Revisitando o conceito de serviço público. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 294, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4743/pdf>.

MIRANDA, Wallace Vieira de; ZAGANELLI, Juliana Costa. Marco civil da internet e política pública de transparência: uma análise da e-democracia e do compliance público. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 3, p. 633-646, 2017. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4921/3639>.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. Transparência administrativa, lei federal n. ° 12.527/2011 e sigilo dos documentos públicos: A inconstitucionalidade das restrições ao acesso à informação. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 6, n. 2, p. 45-64, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4141/pdf>.

OSBORNE, David; GABLER, Ted. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume, 1992.

QUADROS, Fausto. A revisão do Código do Procedimento Administrativo: principais inovações. *In: O novo código do procedimento administrativo*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2016. p. 9–30. Disponível em: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_novo_CPCA.pdf.

ROSSEL, Pierre; FINGER, Matthias. Conceptualizing e-Governance. In: PROCEEDINGS OF THE 1ST INTERNATIONAL CONFERENCE ON THEORY AND PRACTICE OF ELECTRONIC GOVERNANCE – ICEGOV’ 07, 1., 2007, Macau. *Proceedings* [...]. New York: ACM Press, 2007. Disponível em: <http://portal.acm.org/citation.cfm?doid=1328057.1328141>.

SCHMITD-ASSMANN, Eberhard. *La teoría general del derecho administrativo como sistema*. Madrid: Marcial Pons, 2003.

SILVA, Alice Rocha; SANTOS, Ruth Maria Pereira dos. A influência do direito administrativo global no processo brasileiro de contratação pública à luz do princípio da transparência. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 6, n. 2, p. 60, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4029/pdf>.

TAVARES, António. *Administração Pública Portuguesa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2019.

TEIXEIRA, Angelina. nCPA: Âmbito de aplicação: trailler de um regime novo (!?). *Data Venia Revista Jurídica Digital*, n. 5, p. 36, 2016. Disponível em: http://www.datavenia.pt/ficheiros/edicao05/datavenia05_p033-056.pdf

VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Direito fundamental à boa administração e governança: democratizando a função administrativa*. Tese (Pós-doutorado em Administração) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010. Rio de Janeiro: FAV/EBAP, 2010. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6977..>

Referências legislativas

CARTA dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) (2016/C 202/02). *Jornal Oficial da União Europeia*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FR>. Acesso em: 28 dez. 2019.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de novembro de 1966*. Código Civil. Disponível em: https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/106487514/201703311358/73407037/exportPdf/normal/1/cacheLevelPage?_LegislacaoConsolidada_WAR_drefrontofficeportlet_rp=diploma. Acesso em: 24 mar. 2020.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro*. Código do Procedimento Administrativo. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/66047121>. Acesso em: 28 dez. 2019.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2019.

TRATADO da União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia*. Disponível em: https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf. Acesso em: 28 dez. 2019.

TRATADO sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Disponível em https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf. Acesso em: 28 dez. 2019.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.