

15º ENCONTRO NACIONAL ARQUIVOS MUNICIPAIS

28 e 29 de novembro de 2024
BRAGA



I ENCONTRO IBÉRICO
DE ARQUIVOS MUNICIPAIS
I ENCUENTRO IBÉRICO
DE ARCHIVOS MUNICIPALES



ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE
ARQUIVISTAS, BIBLIOTECÁRIOS,
PROFISSIONAIS DE INFORMAÇÃO
E DOCUMENTAÇÃO



FEDERACIÓN ESPAÑOLA
DE ARCHIVOS MUNICIPALES
LES CENTRES DE BIBLES I D'ARXIU
DE PAÏSOS DE INTERPRETACIÓ
LES BIBLIOTECES I LES ORGANISACIONS
ANAVES FEDERACIÓ



BRAGA
Município



Código do Procedimento Administrativo e Gestão de Documentos *Fechar o círculo da administração eletrónica*





Escolha
do
tema



CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO - CPA

- Capítulo II *Princípios gerais da atividade administrativa*
 - Artigo 3.º *Princípio da legalidade*
 - Artigo 4.º *Princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos*
 - **Artigo 5.º *Princípio da boa administração***
 - Artigo 6.º *Princípio da igualdade*
 - Artigo 7.º *Princípio da proporcionalidade*
 - Artigo 8.º *Princípios da justiça e da razoabilidade*
 - Artigo 9.º *Princípio da imparcialidade*
 - Artigo 10.º *Princípio da boa-fé*
 - Artigo 11.º *Princípio da colaboração com os particulares*
 - Artigo 12.º *Princípio da participação*
 - Artigo 13.º *Princípio da decisão*
 - Artigo 14.º *Princípios aplicáveis à administração eletrónica*
 - Artigo 15.º *Princípio da gratuidade*
 - Artigo 16.º *Princípio da responsabilidade*
 - Artigo 17.º *Princípio da administração aberta*
 - Artigo 18.º *Princípio da proteção dos dados pessoais*
 - Artigo 19.º *Princípio da cooperação leal com a União Europeia*

Artigo 14.º

Princípios aplicáveis à administração eletrónica

- 1 - Os órgãos e serviços da Administração Pública devem utilizar meios eletrónicos no desempenho da sua atividade, de modo a promover a eficiência e a transparência administrativas e a proximidade com os interessados.
- 2 - Os meios eletrónicos utilizados devem garantir a disponibilidade, o acesso, a integridade, a autenticidade, a confidencialidade, a conservação e a segurança da informação.
- 3 - A utilização de meios eletrónicos, dentro dos limites estabelecidos na Constituição e na lei, está sujeita às garantias previstas no presente Código e aos princípios gerais da atividade administrativa.
- 4 - Os serviços administrativos devem disponibilizar meios eletrónicos de relacionamento com a Administração Pública e divulgá-los de forma adequada, de modo a que os interessados os possam utilizar 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.
- 5 - Os interessados têm direito à igualdade no acesso aos serviços da Administração, não podendo, em caso algum, o uso de meios eletrónicos implicar restrições ou discriminações não previstas para os que se relacionem com a Administração por meios não eletrónicos.
- 6 - O disposto no número anterior não prejudica a adoção de medidas de diferenciação positiva para a utilização, pelos interessados, de meios eletrónicos no relacionamento com a Administração Pública.



Fechar o círculo da administração eletrónica?

- 1 Défice normativo em matéria de gestão de documentos eletrónicos
- 2 Disrupção causada por diplomas que ocupam as lacunas observadas no CPA
- 3 Soluções de modernização do CPA para *fechar o círculo*

1

Défice normativo em matéria de gestão de documentos eletrónicos

Que significado tem uma administração eletrónica que não cuida de todos os ângulos da gestão do processo administrativo a partir do diploma regente da atividade da Administração Pública?

1.1 O resultado mais pacífico da nossa investigação: pontos de contacto do CPA com a gestão de documentos

ATIVIDADE	DESCRIÇÃO	RELEVÂNCIA NA GESTÃO DOCUMENTAL	ARTIGOS DO CPA
Registo	Registo de documentos e processos	O registo como ato de formalização da entrada de documentos e processos; e como prova da sua entrega/recebimento, garantindo rastreabilidade, autenticidade e conformidade legal às operações.	35;103/3; 104/1/b; 105; 106/3; 113/1
Instrução	Instrução dos procedimentos com base nos documentos necessários à sua marcha	Instrução como ato indispensável à completude dos processos, integrando os documentos necessários para garantir a conformidade dos procedimentos.	61; 62, 115 ao 120.
Comunicações	Comunicações internas e externas entre órgãos públicos e a sociedade	A comunicação dos atos administrativos que representa o fluxo de trabalho que liga serviços públicos à sociedade.	61, 63, 71/1; 76/2, 105, 134.
Notificações	Notificações às partes envolvidas nos vários procedimentos administrativos	A notificação é uma etapa crucial do procedimento, concorrendo para a completude dos processos e a rastreabilidade do mesmo.	62/4, 110 ao 114, 119, 122.
Prazos	Prazos que indicam claramente o período dentro do qual se devem praticar certos atos	A contagem de prazos permite delimitar temporalmente as diversas fases dos procedimentos e assim estabelecer uma linha entre a dimensão administrativa e a dimensão patrimonial dos processos.	52/2; 62/6/b; 75/2; 79/2,6,7; 80/3; 81/1,6; 82/3; 84/1,3; 86 a 88; 90; 92/3; 100/1; 101/2; 103/3; 114/2/c,4,5; 122/1; 128; 130/1,2,3,5; 133; 137; 144/2; 154/1; 159; 167/4; 168/1,2,3,4,4/c; 187; 189/3; 190; 191/3; 192; 193/2; 194/2; 195/1,2,7; 198.
Assinatura eletrónica	Assinatura como ato de formalização da vontade e legitimidade dos cidadãos, dos órgãos e serviços públicos	A assinatura eletrónica como desafio da manutenção da integridade e autenticidade dos processos e assim tornar-se vital para a sua aceitabilidade como prova junto das partes e do poder jurisdicional.	61/3/b; 64/3; 94/2.

1.2 Défice de garantias jurídicas no âmbito da gestão de documentos eletrónicos no seio da Administração Pública

I. Regimes jurídicos em branco

Boa notícia:

O CPA é muito assertivo nas remissões para regimes jurídicos estruturais que devem ser densificados em diplomas próprios.



II. Ausência de regras específicas para a gestão do processo administrativo eletrónico

(Algumas) zonas cinzentas:

- ⇒ Disciplina rigorosa na relação Administração-Cidadão...
- ...contrastante com a falta de regulação interna do processo administrativo;
- ⇒ Ponto positivo no louvável encorajamento da utilização dos meios eletrónicos, mas...
- ...ponto negativo na dificuldade criada à Administração no momento de colocar em prática outros princípios da atividade administrativa (ex.: *Princípio da boa administração*).

Exemplo: remissão para a LADA (Lei 26/2016) via art. 17/2 do CPA

Artigo 14.º

Princípios aplicáveis à administração eletrónica

(...)

3 - A **utilização de meios eletrónicos**, dentro dos limites estabelecidos na Constituição e na lei, **está sujeita** às garantias previstas no presente Código e aos **princípios gerais da atividade administrativa**.

Artigo 5.º

Princípio da boa administração

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**.

Eficiência

Economicidade

Celeridade

De forma
não
burocratizada

Decreto-Lei n.º 16/93, de 23 de janeiro

Capítulo II
Gestão de documentos

Artigo 13.º
Noção

Entende-se por gestão de documentos o conjunto de operações e procedimentos técnicos que visam a racionalização e a eficácia na criação, organização, utilização, conservação, avaliação, selecção e eliminação de documentos, nas fases de arquivo corrente e intermédio, e na remessa para arquivo definitivo.

Princípio da boa administração no domínio da administração eletrónica

Como executar? Como escrutinar?

Nos limites da separação de poderes...que só a função legislativa pode equilibrar!

Função administrativa	Função jurisdicional
Que medida de eficiência executar?	Qual a medida de eficiência que foi violada?
Que perímetro de economicidade considerar?	Qual o perímetro de economicidade ultrapassado?
Que grau de celeridade deve ser tido em conta?	Qual o grau de celeridade que seria exigível?
Que etapas foram estipuladas para a marcha do procedimento?	Quão burocrático foram as etapas do procedimento?

Números pouco sustentáveis para o Ambiente e para os objetivos de desmaterialização no Estado...

Administração Central do Estado

Tipo de despesa	Despesa anual
Material de escritório (total)	52 milhões de euros
Papel	30 milhões de euros

Fonte: Governo de Portugal | Sessão de apresentação do novo Programa Simplex (2016). Disponível em www.Portugal.gov.pt/gc21/comunicação/noticia?i=20170202-mpma-papel.



Uma insustentabilidade persistente?

Despacho n.º 115/2022

Sumário: Estabelece os objetivos e metas relativos ao consumo de energia, água, materiais e outros recursos, para o triénio 2022-2024, no âmbito do Programa de Eficiência de Recursos na Administração Pública.



h) Metas para o objetivo 4:

i) Reduzir o consumo de papel em 20 % até 2024 (5 % até 2022 e 10 % até 2023);

Uma insustentabilidade persistente?

ESTRATÉGIA PARA A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 2021 – 2026



CTIC

Conselho para as Tecnologias de Informação
e Comunicação na Administração Pública

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS 2021 - 2026

METAS

3.7 Desmaterializar por completo a troca de documentos entre organismos da AP

Todas
áreas
governativas

Uma insustentabilidade persistente?

Fisco vai ter de reduzir gastos com papel e consumíveis



20:01 - 10/10/24 POR LUSA

ECONOMIA OE2025

A Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) vai ter de reduzir em 13% a despesa com material de escritório, como papel e consumíveis de impressoras, gerando uma poupança de 300 mil euros até 2026, segundo prevê o Orçamento do Estado.



2

Disrupção causada por diplomas
que ocupam as lacunas observadas
no CPA

Quatro
exemplos e
Dois sinais...



Artigo 24.º

Processo eletrónico

1 - O processo nos tribunais administrativos é um processo eletrónico, constituído por informação estruturada constante do respetivo sistema de informação e por documentos eletrónicos, sendo os atos processuais escritos praticados por via eletrónica nos termos a definir por portaria do membro do Governo responsável pela área justiça.

Coerente com a exigência que é feita no início do artigo!

Lei 15/2002

(versão consolidada)

Código de Processo

nos Tribunais

Administrativos

CPTA



2

PORTARIA 121/2021

Regulamenta o *arquivo eletrónico* de atos notariais com extensão à Conservatória dos Registos Centrais

Capítulo II *Arquivo eletrónico*

Artigo 2.º *Âmbito*

1 - Estão **obrigatoriamente sujeitos a arquivo eletrónico**:

a) Os documentos lavrados por notário relativamente aos quais deva ser participada informação à Conservatória dos Registos Centrais (...).

3

Decreto-Lei
10/2024

*Simplex
urbanístico*

Artigo 8.º-A

A Plataforma Eletrónica dos Procedimentos Urbanísticos

1 – A tramitação dos procedimentos previstos no presente diploma é realizada **obrigatoriamente de forma desmaterializada**, através da Plataforma Eletrónica dos Procedimentos Urbanísticos (...).

8 – **Os municípios estão obrigados** a utilizar a plataforma a que se refere o n.º 1 **a partir de 5 de janeiro de 2026**, podendo manter as plataformas que eventualmente utilizem, desde que esteja assegurada a **interoperabilidade** com a Plataforma Eletrónica dos Procedimentos Urbanísticos.

2026?
Está aí
não
tarda...



4

Portaria
112/2023

Artigo 4.º

Garantias do sistema de informação

- 1 – As entidades **devem possuir SI**, que assegurem a autenticidade, fidedignidade, integridade, usabilidade e acessibilidade a longo prazo da informação.
- 2 – Os SI devem apresentar características de segurança, conformidade, inteligibilidade e sistematização.
- 3 – Para efeito do disposto no número anterior, **as entidades devem elaborar e implementar um plano de preservação digital até três anos após a entrada em vigor do presente Regulamento**, submetendo-o à DGLAB, nos termos vigentes, para recolha de parecer favorável.

ATENÇÃO:
Já passou
1 ano!



Sinal dos ecos da transformação digital nas decisões do poder judicial



“A crescente desmaterialização dos atos judiciais e bem assim o caminho para a sociedade digital impõem que o conceito de documento fixado no Cód. Civil de 1966, seja hoje atualizado e por forma a acolher as vantagens dos documentos digitais, a sua capacidade de fixar de forma dinâmica a informação e ampliar as potencialidades do documento digital em si.”



Fonte: Acórdão STJ 03/10/2024



“A inserção no texto de um documento em formato eletrónico de uma hiperligação para um sítio internet onde está alojado um documento que se pretende apresentar como meio de prova não constitui meio processualmente válido de apresentar prova documental.”

Sinal da denúncia judicial de uma má prática no domínio da constituição do processo administrativo eletrónico

“(…) Se é certo que a hiperligação permite a visualização do documento, também é certo que não o incorpora no processo.”

Fonte: Acórdão STJ 03/10/2024

3

Soluções de modernização do CPA para fechar o círculo



Modelos interessantes!



Ley 39/2015 (alt. 19/10/2022)
*Procedimiento Administrativo
Común de las Administraciones
Públicas*

FATORES DISTINTIVOS COM IMPACTO ARQUIVÍSTICO

- **Título IV:** obrigação de utilização dos meios eletrónicos em todos os procedimentos administrativos:
 - ✓ Na instrução
 - ✓ Na organização
 - ✓ Na conclusão



Lei 1967-02-10
Forvaltningsloven

FATORES DISTINTIVOS COM IMPACTO ARQUIVÍSTICO

- **§11 e segs.:** Regras gerais sobre a organização dos processos administrativos, incluindo:
 - ✓ Especificação detalhada das regras sobre gestão de documentos.

Modelos interessantes!



Lei do Procedimento
Administrativo – 06.06.2001
Haldusmenetluse seadus



Decreto Legislativo 7 marzo
2005, n.º 82 [alt. DL 2017/17]
*Codice dell'Amministrazione
Digitale – CAD*

FATORES DISTINTIVOS COM IMPACTO ARQUIVÍSTICO

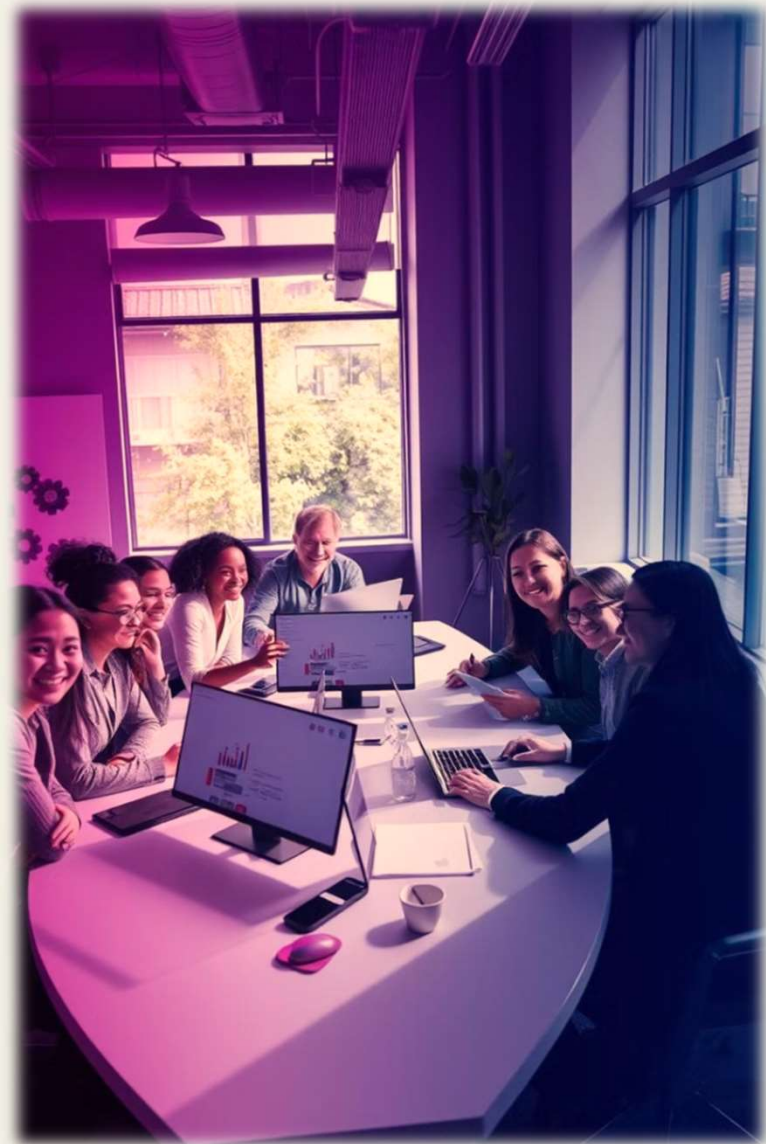
- **§ 19(3)**: remissão para a Lei dos Arquivos e regulamentação conexas para definir:
 - ✓ A gestão e preservação dos processos administrativos



X-ROAD: ecossistema digital da
Administração Pública da Estónia

FATORES DISTINTIVOS COM IMPACTO ARQUIVÍSTICO

- Regulação detalhada do sistema de assinatura eletrónica qualificada
- Segurança jurídica à formação, gestão e conservação de documentos eletrónicos
- Introdução do conceito de património de informação pública como princípio institucional

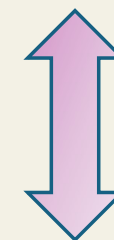


Fechar o círculo com 1 solução jurídica e 1 solução técnica

1.º Criação de um capítulo ou remissão no CPA para regulação específica da administração eletrónica



Solução jurídica para o desenvolvimento do **princípio da administração eletrónica**



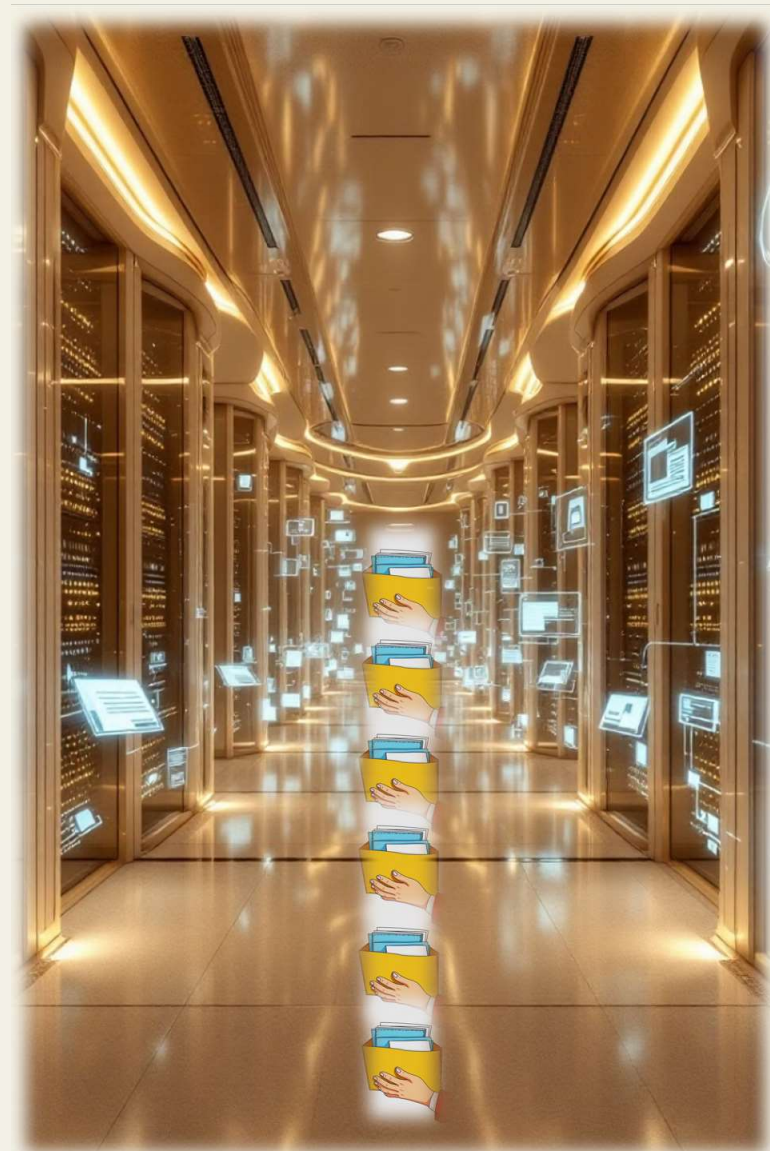
2.º Criação de uma infraestrutura centralizada e partilhada para a gestão dos procedimentos administrativos



Solução técnica de concretização do **princípio da boa administração**

Medidas alavancadas pela Portaria 112/2023 e consensualizadas no Município de Lisboa

- ❑ Tipificação de documentos administrativos (*livro de estilo da CML*)
- ❑ Normalização de modelos/formulários/templates
- ❑ Numeração única e atribuição automática de dono e participante(s) aos processos administrativos
- ❑ Respeitar os requisitos sobre formatos de dados e de documentos do Regulamento Nacional de Interoperabilidade Digital (RNID)
- ❑ Integração da tabela de seleção da Portaria 112/2023 nos sistemas de negócio das Unidades Orgânicas
- ❑ Adoção de alarmística para a prática de atos administrativos ao longo do procedimento e de alerta para a proximidade de prescrição dos prazos de conservação administrativa
- ❑ Implementação de um Repositório Digital Confiável para garantir a preservação dos objetos digitais a longo prazo







Menos dúvidas,
mais certezas!



SEGURANÇA
JURÍDICA E
TRANSPARÊNCIA
NA ATIVIDADE
ARQUIVÍSTICA



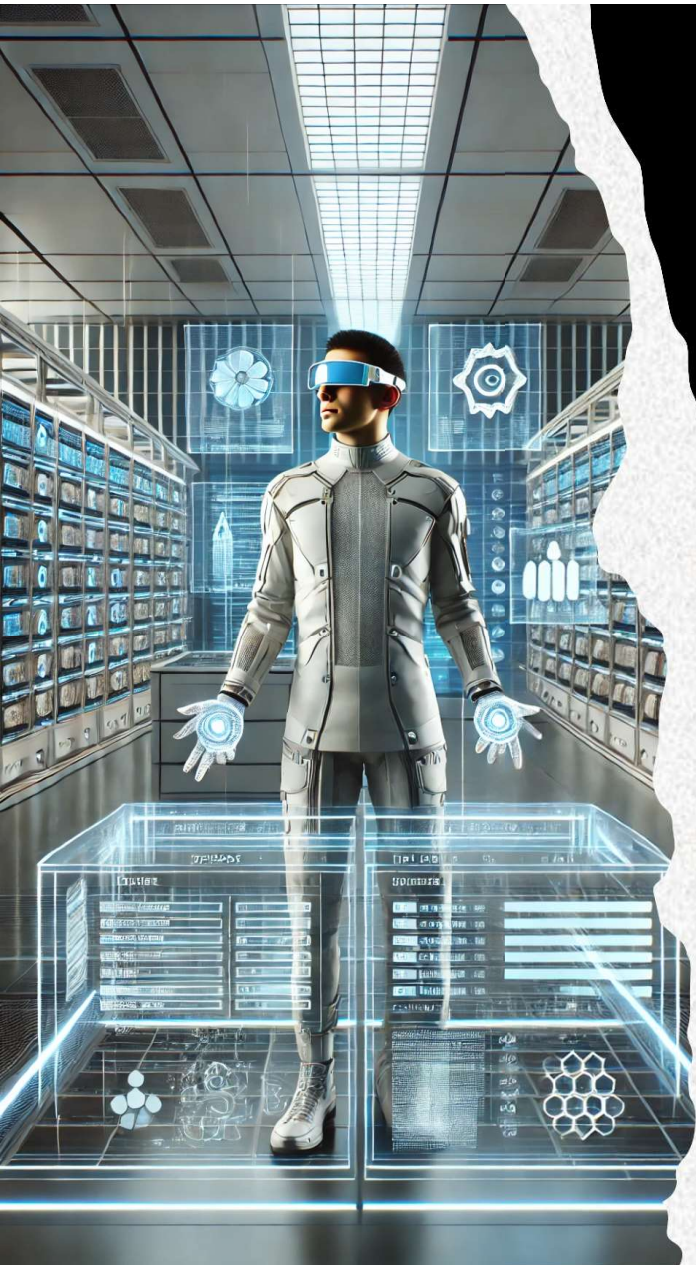
Luís Vidigal

Diário de Notícias

OPINIÃO 17 julho 2024 às 08:58

Modernizar é fazer o óbvio e não reinventar a roda
Colocando os ministérios a colaborar entre si para melhor servir os cidadãos

O governo, ao colocar o foco no serviço aos cidadãos e às empresas, através da colaboração e da partilha de dados entre os ministérios, transmitiu uma nova atitude para o sucesso da modernização e digitalização do Estado, pois não basta trazer mais dinheiro e tecnologias para os problemas, se não soubermos mudar os paradigmas da gestão da informação e das atitudes das pessoas que interferem nos vários processos interdepartamentais.



Grato pela
vossa
atenção!

Bruno Castro Pereira



arquivomunicipal.lisboa.pt