



Universidade do Minho

Desafios Atuais das Autarquias Locais

A Governação Pública Local sob o Impacto da Descentralização e da Transição Digital: entre Cila e Caríbdis

*Lição apresentada nos termos da alínea c) do art. 5.º do
Decreto-Lei n.º 239/2007, de 19 de junho, para atribuição do
título académico de Agregado em Ciências Jurídicas, na especialidade em Ciências
Jurídicas Públicas, da Escola de Direito da
Universidade do Minho*

Isabel Celeste Monteiro da Fonseca

Aos meus alunos

Desafios atuais das Autarquias Locais

A Governação Pública Local sob o Impacto da Descentralização e da Transição Digital: entre Cila e Caríbdis

Lição n.º 11, de 11.01.2024

Entre Cila e Caríbdis é uma expressão que representa estar num dilema, em *perigo iminente, e em grande dificuldade*¹. Esta expressão deve-se a uma realidade de grande perigo pela qual passavam os marinheiros no ***Estreito de Messina***, pois, ao fugirem de *Caríbdis* ou *Caríbde*, um turbilhão que aí se formava, corriam o risco de embater contra *Cila*, o rochedo pouco distante da costa de Itália. Por isso também existe a expressão “*fugir de Cila para cair em Caríbde*”, exprimindo a ideia de “*evitar um perigo e cair em outro maior*”.

Parece-me que é assim que se encontra a ***Governação Pública Local***, nos nossos dias, em razão de tantos *processos de mudança* que a *desassossegam* e, em consequência, sacolejam o direito administrativo local e *ventilam o seu discreto encanto* (²).

Vejamos, neste primeiro sumário sucinto, como pretendemos justificar o subtítulo desta Lição n.º 11, a lecionar no dia 11.01.2024, na UC de Direito Administrativo. Esta é uma aula teórica a lecionar ao 2.º ano do Curso de Licenciatura em Direito, no auditório 001 da ED, das 14:00 às 17:00.

¹ *Cila e Caríbdis*: escolhos perigosos localizados no Estreito de Messina, traduzindo-se em dois grandes perigos para a navegação. Situados muito próximos um do outro, *Cila* é um rochedo e *Caríbdis* (ou *Caríbde*) é um redemoinho ou um sorvedouro. Numa dimensão mais mítica e romanceada, *Cila* era um monstro marinho que devorou os seis dos companheiros de Ulisses. Ainda numa outra dimensão, *Caríbdis*, filha da Terra e de Poseidon, foi fulminada por Zeus e lançada no mar, tendo sido transformada em monstro que tudo devorava. *Caríbdis* deriva do grego “*Khárybdis*”, “monstro fabuloso que destruía os navios no Estreito de Messina”, e na expressão latina é *Charibde*, “abismo; monstro devorador”). Ultrapassar *Cila* e *Caríbdis* simboliza a coragem para ultrapassar qualquer dificuldade. Na *Odisseia* de Homero, Ulisses só consegue retornar a Ítaca depois de passar *Cila* e *Caríbdis*. No Sermão de Santo António aos Peixes, Padre António Vieira alerta os que: “na nau Sensualidade, que sempre navega com cerração, sem sol de dia, nem estrelas de noite, enganados do canto das sereias e deixando-se levar da corrente, se iriam perder cegamente, ou em *Cila*, ou em *Caríbdis*”.

(²) A expressão é uma glosa a MARCOS VAQUER CABALLERÍA, *El Discreto Encanto del Derecho Administrativo*, 2.ª ed., tirant lo blanch, Valencia, 2021.

O tema da aula é o da ***Governação Pública Local*** sob o impacto de dois particulares *processos de mudança* em curso, o de descentralização administrativa e o de transição digital.

As atribuições das Autarquias Locais e as competências dos órgãos dos Municípios e das Freguesias é assunto lecionado ensinado em duas aulas teóricas e em três aulas teórico-práticas, sendo matéria central da segunda parte do programa do primeiro semestre (tal como previsto no programa da UC, em anexo).

A exposição do tema não fica fechada na segunda aula e logo de imediato se remete para a última aula do semestre a respetiva continuação, procurando dar o devido tratamento a uma matéria caríssima ao Senhor Professor Doutor António Cândido de Oliveira — de quem fui assistente estagiária, em 1996, no Departamento de Direito, com quem tive o privilégio de aprender e a honra de ensinar — e à Escola de Direito da Universidade do Minho e aos seus centros de investigação (antes o *Centro de Estudos de Direito*, depois, o Centro Interdisciplinar de Investigação em Direitos Humanos, DH-CII, e o NEDAL, *Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais*, e hoje o JusGov, *Centro Interdisciplinar em Justiça e Governação*).

— Sumário sucinto.

0. Introdução.

1. A *Governação Pública Local* sob o impacto de tantos fenómenos (disruptivos):

1.1. A reforma da Administração Pública e a reforma do Estado: emagrecimentos constantes de *adiposidades* na estrutura do aparelho administrativo, o esvaziamento de funções do Estado-Administração, a reorganização das Administrações Públicas e em particular a descentralização e delegação de competências dos órgãos do Estado nos órgãos das Autarquias Locais.

1.1.1. O Processo e o conteúdo da descentralização

1.2. A transição climática e a digital como metas globais inseridas numa Agenda internacional e numa Estratégia Europeia necessariamente a cumprir pelos Estados.

1.2.1. A acentuação rápida da transformação digital da Governação Pública e a inevitável *gestão de riscos digitais* (crescentemente incertos).

1.2.2. A Governação Pública nas Cidades Inteligentes

2. Parte I — A descentralização administrativa em curso

2.1. O **novo conceito de autonomia local tardo-moderno** e o novo rol de *interesses públicos locais* postos a cargo da **Governação Pública Local** através de um processo *(incerto) de transferência de competências*

2.1.1. O Estado português é unitário e respeita na sua organização e funcionamento os princípios da subsidiariedade, da autonomia das Autarquias Locais e da descentralização democrática da Administração Pública.

2.1.2. No quadro de descentralização e subsidiariedade, as Autarquias Locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de *interesses próprios das populações respetivas*, fazendo-o com autonomia administrativa e financeira, possuindo património próprio e recursos humanos e materiais seus, sendo titulares de competências regulamentares independentes e estando apenas sujeitas à tutela de legalidade administrativa do Estado, sob a forma inspetiva.

2.1.3. O acolhimento de novas competências em domínios para os quais as Autarquias não foram pensadas e constitucionalmente desenhadas e a constatação de que com as novas competências em vez de mais autonomia e mais poderes, as Autarquias Locais correm o risco de ficar menos autónoma (sem possibilidades para executar as políticas públicas locais através das novas competências, sujeitando-se a interferências na sua ação que vão muito mais além da tutela, única constitucionalmente permitida, e ficando igualmente reféns do suporte financeiro e material que, em cada ano, se determine na Lei do Orçamento Geral do Estado).

2.2. Hodiernamente, a Governação Pública Local em Portugal: entre *Cila e Caribdis*:

2.2.1. Neste turbilhão, a ameaça de colisão com o rochedo. Importa aquilatar: *i) o quantum de autonomia; ii) a identidade dos interesses públicos por si prosseguidos; iii) se autogoverno no exercício de novas competências; e iv) a há efetiva realização de direitos dos munícipes e das comunidades locais*

3. Parte II — A *Governança Pública Local* sob o impacto das Tecnologias de Informação e Comunicação.

3.1. A Governança Pública Local digital e a construção da *Cidade Inteligente*.

3.1.1. A transição digital local e a implementação das *idades sustentáveis*: Objetivos e Metas globais:

3.1.1.1. A Agenda Europeia e a do Estado português. Ambas traduzem um fim e um meio para alcançar o crescimento económico e o desenvolvimento humano e social das comunidades locais: *aumentar a qualidade de vida do munícipe residente em comunidades*

3.2. O crescimento desbragado dos aglomerados urbanos impõe reflexão:

3.2.1. 70% da população será urbana, em 2050; as cidades são grandes centros de consumo de recursos e de produção de resíduos, estimando-se que sejam, aliás, responsáveis pelo consumo de 75% da energia mundial e pela produção de 80% dos gases responsáveis pelo efeito de estufa.

3.2.2. A necessidade de acolhimento de políticas de sustentabilidade e de implementação de territórios, patrimónios e comunidades inteligentes.

3.3. A digitalização do Governo da Cidade e do respetivo tecido social como meio e um fim para alcançar a *Cidade Neutra*, do ponto de vista carbónico, a *Cidade de proximidade e a cidade Feliz*.

3.4. A implementação das *Cidades Digitais* é uma inevitabilidade, não deixando de ser igualmente um “*Estreito de Messina*”, impondo que a Governança Pública Local adote modelos de *e.governance* — fazendo operacionalizar serviços e procedimentos digitais e conectados, e fazendo funcionar sistemas de dados com *abertura, interoperabilidade e possibilidade de reutilização*, indo ao encontro dos propósitos de implementação de um *Espaço Europeu Comum de Dados* — no respeito pelo quadro normativo que fecha os dados oficiais e sobretudo protege a privacidade do munícipe, titular de *dados pessoais*: *um novo turbilhão e um novo rochedo: a gestão (local digital) de riscos*.

— Sumário desenvolvido

“*Entre Cila e Caríbdis*” ou o dilema de estar, em perigo iminente, e em grande dificuldade, de ter de fugir a Caríbdis, o turbilhão, correndo o risco de colidir com *Cila*, o rochedo. *Como fugir de Cila sem cair em Caríbdis?* É desta equação que aqui falaremos, hoje, a propósito de dois fenómenos disruptivos que ostensivamente impactam na *Governança Pública Local* dos nossos dias: *a descentralização administrativa e a transição digital*.

Apresentamos um sumário detalhado da Lição n.º 11, a lecionar no dia 11.01.2024, ao Curso de Licenciatura em Direito, no encerramento do I semestre da UC de Direito Administrativo, fazendo agora os desenvolvimentos obrigatórios precisos:

0. Introdução.

1. A *Governança Pública Local* sob o impacto de tantos fenómenos (disruptivos):

1.1. A globalização da economia; a liberalização económica; a privatização em sentido material e organizatório, a empresarialização e a contratualização; a *terveirização* crescente; a crise migratória; o quadro pós-pandemia e o contexto bélico; a descentralização político-administrativa; a europeização das fontes de direito administrativo e a *deslegalização*; a aplicação crescente das Tecnologias de Informação e Comunicação à Governança Pública; novas formas de vinculação administrativa e a crescente vinculação administrativa à *soft law*.

1.2. A reforma da Administração Pública e a reforma do Estado: emagrecimentos constantes de *adiposidades* na estrutura do aparelho administrativo, o esvaziamento de funções do Estado, a reorganização das Administrações Públicas **e em particular a descentralização e a delegação de competências dos órgãos do Estado nos órgãos das Autarquias Locais.**

1.2.1. Do Estado Social de Direito ao novo Estado Mínimo: de um Estado-Administração Gordo ao Estado-Administração *light*. Acentua-se o movimento de esvaziamento das funções do Estado:

1.2.1.1. Redefinição do rol de funções do Estado: com delegação de tarefas e a privatização de algumas;

1.2.1.2. Redução da intervenção do Estado nos campos económico e social e oferta privada crescente de bens e serviços;

1.2.1.3. Delegação de tarefas socio-económicas de prestação de bens e serviços à comunidade, em geral.

1.2.1.3.1. Não obstante a tarefa ser atribuída ao Estado, nos termos do art. 9.º, alíneas d) e e); à Administração Pública, nos termos do art. 266.º e ao Governo, nos termos do art. 199.º, alínea g), todos da CRP.

1.2.1.3.2. Contrapostos aos deveres do Estado, estão os direitos fundamentais dos cidadãos aos cuidados de saúde, ao ensino e à solidariedade social (designadamente acolhidos nos artigos 63.º, 64.º, 66.º e 74 da CRP)

1.3. Em suma: a contextualização do cenário em que a Governação Pública Local se situa é de redução e reorganização do aparelho do Estado e descentralização:

1.4. “A descentralização é a pedra angular da reforma do Estado”: diz-se no Programa do XXII Governo Constitucional.

1.5. E o ponto I.III.5 do Programa do XXIII Governo Constitucional intitula-se «Aprofundar a descentralização: mais democracia e melhor serviço público».

1.5.1. Nele se afirma que “depois de ter sido levado a cabo o maior processo de descentralização de competências das últimas décadas para as autarquias locais e de ter sido concretizada a democratização das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), é essencial aprofundar o processo de reforma do Estado, através da reforma da administração desconcentrada ao nível regional para garantir maior coesão e desenvolvimento regional”.

1.6. Redução e reorganização da máquina estadual central e periférica, falando-se de “descentralização administrativa”, “desconcentração e deslocalização administrativas” em diplomas operacionalizadores;

1.6.1.1. A propósito da periférica, considere-se a Resolução do Conselho de Ministros n.º 123/2022, de 14 de dezembro, que “[determina] a transferência, a partilha e a articulação das atribuições dos serviços periféricos da administração e direta e indireta do Estado nas comissões de coordenação desenvolvimento regional” e do Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio, que “procede à conversão das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional em Institutos Públicos”.

- 1.6.2. Fenómenos de extinção, fusão e privatização e empresarialização de unidades orgânicas;
- 1.6.3. Fenómenos de descentralização em sentido impróprio: as administrações indiretas do Estado central e Local (criação de I.P.'s): as Áreas Regionais de Saúde, I.P., e as CCDR, I.P., por exemplo (afirmando-se no Decreto-Lei, n.º 36/2023, de 26 de maio, que se “[procede] à conversão das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional em Institutos Públicos”).
- 1.6.3.1. Através deste processo, as atuais CCDR passam a constituir -se como Institutos Públicos, integrando as diversas políticas públicas que prosseguem estratégias de promoção do desenvolvimento integrado do território. Deste modo, cumpre-se um dos objetivos já há muito pugnado, no sentido das CCDR se constituírem como os serviços que coordenam as respostas de âmbito regional do Estado, desempenhando um papel privilegiado na construção de regiões mais desenvolvidas e sustentáveis.
- 1.6.3.2. A importância do diploma é dupla: por um lado marca uma fase de reorganização séria do aparelho local do Estado, por outro, anuncia um *processo latente de regionalização*.
- 1.6.3.3. O Diploma enuncia 2 grandes princípios orientadores em que a reforma da administração periférica do Estado assenta: i) *subsidiariedade e governação*: decisões mais próximas dos cidadãos, das empresas e das instituições que os representam, determinando uma organização do Estado e da administração regional com diferentes escalas territoriais e respetivas circunscrições; ii) *intersectorialidade e políticas regionais*: respostas a problemas e potencialidade de desenvolvimento que não resultem na simples soma de políticas públicas de âmbito sectorial, constituindo o território a matriz para a sua integração, para o estabelecimento das necessárias complementaridades, para a política de desenvolvimento regional.
- 1.6.4. Novo Papel de distribuidor de jogo: Governo distribui competências que não pretende continuar a exercer: o esvaziamento de tarefas do Estado-Administração para os órgãos das Autarquias Locais**

1.6.4.1. Esvaziamento do Estado-Administração e o aparente reforço da Autonomia do Poder Local: os órgãos das Autarquias Locais recebem *novas tarefas-encargos* com a *assunção* de novos *poderes de execução-competências*.

1.7. **Pontos de questionamento:** interrogamo-nos quanto a saber quais são as novas competências, sobre que assuntos públicos versam e em que domínios passam a atuar as Autarquias Locais, sendo certo que a dúvida se instala: a redução do aparelho do Estado traduzirá o reforço das Autonomias Locais ou será a antecâmara da sua perda?

1.7.1. *O risco de perda de identidade do poder local:* daquilo que as identifica na sua existência;

1.7.2. *Conflitos (positivos e negativos) de competências:* entre a Governação Local e Diretores de Agrupamentos Escolares, entre a Governação Local e Diretores dos ACS e entre a Governação local e as Delegações Regionais do Instituto de Segurança Social; entre a polícia municipal e as autoridades de polícia criminal; entre serviços locais e a ASAE, entre polícia local e a polícia marítima;

1.7.3. *A par de existir o risco de colocar o Poder Local em esforço: risco de ao fugir do turbilhão colidir com o rochedo*

2. *O mesmo dilema será tratado na Segunda Parte da aula*

2.1. A Transformação Digital é, talvez, o maior, o mais surpreendente e o mais incerto dos fenómenos disruptivos que impacta na Administração Pública e no exercício da função administrativa, dos nossos tempos, ditos de Era da Informação ou Era digital.

2.2. A Agenda Europeia de transição digital e o Programa do XIII Governo Constitucional aceleram, na verdade, a transformação, sendo catalisadores da Governação Pública local digital.

2.2.1. A necessária implementação da Governação Pública Digital aberta nos Estados-Membros, conectada e em linha para cumprimento da Estratégia Europeia que estabelece o *Mercado Único digital* e o *Espaço Europeu Comum de dados*.

2.2.2. Da inevitabilidade da Governação Pública digital local e a consequente implementação de “Cidades digitais”.

2.2.2.1. Os riscos digitais nas Cidades Inteligentes: entre *Caribdis* (ou turbilhão ou remoinho digital), que é o *Mercado Único Digital* e o *Espaço Europeu Comum de dados* (criado pelo Regulamento (EU) 2022/868 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2022, relativo à *Governança Europeia de Dados*, e que anuncia a mais recente estratégia europeia para os dados do setor público, e *Cila* ou o rochedo que é o Direito Europeu sobre dados pessoais (tão bem expressamente consagrado no Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (de ora em diante, abreviadamente designado pela sigla RGPD).

3. Parte I — A descentralização administrativa em curso

3.1.O Processo - *um processo incerto e instantâneo de transferência (definitiva) de competências:*

- 3.1.1. A Descentralização Administrativa e a transferência de competências, desde 2008, 2013, 2015 e sobretudo desde 2018.
- 3.1.2. Os objetivos da descentralização são: *i)* a aproximação das decisões aos cidadãos; *ii)* a promoção da coesão territorial nacional; *iii)* o reforço da solidariedade inter-regional; *iv)* a melhoria do serviço prestado à população; *v)* a racionalização de recursos disponíveis
- 3.1.3. A Lei 50/2018, de 16 de agosto, conhecida como *Lei-Quadro de Transferências de Competências dos Órgãos do Estado para os órgãos das Autarquias Locais*, contempla a transferência de competências nas matérias de: *i)* Educação; *ii)* Saúde; *iii)* Ação social; *iv)* Proteção civil; *v)* Transportes e vias de comunicação; *vi)* Estruturas de atendimento ao cidadão; *vii)* Policiamento de proximidade e segurança dos alimentos e segurança contra incêndios; *viii)* Estacionamento público; *ix)* Cultura, património, habitação; *x)* Áreas portuário-marítimas (e áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetas à atividade portuária); *xi)* Praias marítimas, fluviais e lacustres; *xii)* Informação cadastral, gestão florestal e áreas protegidas; e *xiii)* Área dos jogos de fortuna e azar.

- 3.1.4. Incertezas do processo de transferência entre os órgãos do Estado e os órgãos do Poder Local: *i)* que competências; *ii)* que processo de transferência e que decisões a tomar no processo; *iii)* que suporte financeiro?
- 3.1.5. A publicação demorada dos diplomas setoriais, que fez atrasar o assentimento voluntário de novas competências, aumentou a desconfiança dos autarcas e adiou a transferência definitiva das mesmas competências:
- 3.1.6. Em 2018, foram 12 regimes setoriais publicados: *i)* Decreto-Lei n.º 97/2018, de 27 de novembro, no domínio da gestão das praias; *ii)* Decreto-Lei n.º 98/2018, de 27 de novembro, no domínio jogos de fortuna e azar; *iii)* Decreto-Lei n.º 99/2018, de 27 de novembro, no domínio do turismo; *iv)* Decreto-Lei n.º 100/2018, de 28 de novembro, no domínio das vias de comunicação; *v)* Decreto-Lei n.º 101/2018, de 29 de novembro, no domínio da justiça; *vi)* Decreto-Lei n.º 102/2018, de 29 de novembro, no domínio dos fundos europeus; *vii)* Decreto-Lei n.º 103/2018, de 29 de novembro, no domínio do apoio aos bombeiros voluntários; *viii)* Decreto-Lei n.º 104/2018, de 29 de novembro, no domínio nas lojas do cidadão; *ix)* Decreto-Lei n.º 105/2018, de 29 de novembro, no domínio da habitação; *x)* Decreto-Lei n.º 106/2018, de 29 de novembro, no domínio património imobiliário público; *xi)* Decreto-Lei n.º 107/2018, de 29 de novembro, no domínio do estacionamento público.
- 3.1.7. Em 2019, foram publicados os diplomas que operacionalizaram a transferência setorial de competências para os domínios mais complexos: *i)* Decreto-Lei n.º 20/2019, de 30 de janeiro, no domínio de proteção e saúde animal e de segurança dos alimentos; *ii)* Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, no domínio da educação; *iii)* Decreto-Lei n.º 22/2019, de 30 de janeiro, no domínio da cultura; *iv)* Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro, no domínio da saúde; *v)* Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, no domínio do transporte turístico de passageiros e do serviço público de transporte de passageiros regular em vias navegáveis interiores; *vi)* Decreto-Lei n.º 72/2019, de 28 de maio, no domínio das áreas portuário-marítimas e áreas urbanas de

desenvolvimento turístico e económico não afetas à atividade portuária;
vii) Decreto-Lei n.º 116/2019, de 21 de agosto, no domínio da cogestão das áreas protegidas.

3.2. **O conteúdo: O novo conceito de autonomia local tardo-moderno e o novo rol de *interesses públicos locais* postos a cargo da *Governação Pública Local*:**

3.2.1. Do conceito clássico ao conceito de autonomia local no quadro do Estado social de Direito.

3.2.2. Dificuldades: o conteúdo e o alcance do direito de as Autarquias Locais decidirem sobre os interesses próprios da respetiva população local e sobre os interesses públicos dos municípios (ou interesses públicos dos cidadãos enquanto municípios, isto é, cidadãos que, por residirem, na circunscrição concelhia ou paroquial, comungam de interesses iguais, em comunidade).

3.2.3. **A crise do conceito de autonomia local** e a complexidade na definição de *interesses públicos locais ou interesses públicos das populações locais*:

3.2.3.1. Nos termos do art. 3.º, n.º 1 da Carta Europeia de Autonomia Local (CEAL): autonomia local corresponde ao direito e à capacidade efetiva de as autarquias locais decidirem, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos (aqueles que dizem respeito às populações locais).

3.2.3.2. Nos termos da Constituição da República Portuguesa (CRP): “As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”.

3.2.3.3. E esses interesses correspondem a fins ou atribuições que a Lei, nesta sequência, põe a cargo das Autarquias Locais. Estes fins ou atribuições são previstos na Lei, em conformidade e harmonia com o princípio da subsidiariedade e da descentralização administrativa: a Lei 75/2013, de 12 de setembro.

3.2.3.3.1. Esta começa com o elenco, em cláusula aberta, que se vai concretizando através de lista exemplificativa, a que acresce as aberturas potenciadas pela aplicação de duas ferramentas

ou institutos (contratos interadministrativos e descentralização legal) e da concretização positiva de princípios jurídicos, alguns deles fundamentais, como sejam o: *i)* da Descentralização, *ii)* da Subsidiariedade e aproximação dos serviços públicos e decisões às populações locais; e o *iii)* da Complementaridade, sendo certo que ao princípios da intangibilidade das atribuições do Estado e do Município e da eficiência administrativa marcam esse limite.

3.2.3.4. Identificação de competências que traduzem interesses públicos nacionais (e não eminentemente locais): *designadamente: i) na educação; ii) na saúde, iii) e nas áreas sociais*, sendo certo que assim acontece mais ainda na área da justiça, nas áreas portuárias; na cultura, património e habitação.

3.3. *Interesses públicos nacionais e interesses públicos locais a prosseguir através de competências transferidas nas áreas da saúde, social e da educação*

3.3.1. No domínio da Saúde:

3.3.1.1. As Autarquias Locais passam a: *i)* participar no planeamento, na gestão e na realização de investimentos relativos a novas unidades de prestação de cuidados de saúde primários, nomeadamente na sua construção, equipamento e manutenção; *ii)* gerir os trabalhadores, inseridos na carreira de assistentes operacionais, das unidades funcionais dos Agrupamentos de Centros de Saúde (ACES) que integram o Serviço Nacional de Saúde; e *iii)* participar nos programas de promoção de saúde pública, comunitária e vida saudável e de envelhecimento ativo.

3.3.1.2. É transferida para o município a responsabilidade pela gestão operacional e financeira dos centros de saúde do Serviço Nacional de Saúde (SNS) disponíveis à população na respetiva área geográfica, designadamente de manutenção, de conservação e de gestão dos equipamentos e serviços de apoio logístico.

3.3.1.2.1. Sucintamente, o Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro, transfere para os órgãos municipais a participação no planeamento, na gestão e na realização de investimentos

relativos a novas unidades de prestação de cuidados de saúde primários, nomeadamente na sua construção, equipamento e manutenção (por força da alínea a) do artigo 2.º).

3.3.1.2.2. São delegadas também várias competências de gestão, nomeadamente pelas alíneas b), c) e d), do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro. E, de entre essas, a gestão, a manutenção e a conservação de outros equipamentos afetos aos serviços de saúde primários; a gestão dos trabalhadores integrados na carreira de assistente operacional, das unidades funcionais dos Agrupamentos de Centros de Saúde (ACES), transferindo ainda a gestão dos serviços de apoio logístico das unidades funcionais dos ACES, pelo que a transferência de competências de gestão traz consigo a transição de trabalhadores e a gestão de pessoal; os serviços logísticos, portanto, de limpeza, atividades de apoio à vigilância e segurança, arranjos exteriores, incluindo jardinagem, o fornecimento de eletricidade, gás, água e saneamento, a gestão de viaturas e respetivos encargos, outros encargos de deslocação, utilizados para prestação de cuidados de saúde, seguros dos estabelecimentos de saúde transferidos, manutenção de elevadores, sistemas AVAC e, caso haja, pagamento de rendas e outros encargos inerentes ao património.

3.3.1.2.3. Ainda sobre as competências movimentadas temos aquela que descreveríamos como a única efetiva competência de cuidados de saúde: a competência para ser parceiro estratégico nos programas de prevenção de doença, com especial incidência na promoção de estilos de vida saudáveis e envelhecimento ativo, nos termos da alínea e) do artigo 2.º, intrinsecamente ligado com as normas do artigo 16.º, prevendo-se a possibilidade de realização de contratos-programa com a administração central, sendo certo que estes contratos-programa têm limites de financiamento.

3.3.2. No domínio da Educação:

3.3.2.1. As Autarquias passam a ter competências para a participação no **planeamento**, na **gestão** e na realização de **investimentos** relativos aos estabelecimentos públicos de educação e de ensino integrados na rede pública do 2.º e 3.º ciclos de ensino básico, e do ensino secundário, incluindo o profissional, nomeadamente na sua construção, equipamento e manutenção.

3.3.2.2. No que concerne ao planeamento, ficam a cargo das Câmaras Municipais: *i)* a elaboração da Carta Educativa (artigos 5.º a 16.º), *ii)* o plano de transportes escolares (artigos 17.º a 22.º) e, ainda, *iii)* a definição da rede de ofertas de educação (artigos 23.º a 30.º).

3.3.2.3. No que respeita ao investimento no edificado escolar (artigos 31.º e 32.º), destacam-se as competências da construção, a requalificação e a modernização dos edifícios escolares, bem como a realização de intervenções de conservação e de pequena reparação em estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário, exceto nos edifícios da Parque Escolar, E. P. E. e, ainda a aquisição de equipamento básico, mobiliário e material didático.

3.3.2.4. Quanto a competências de gestão, destacam-se quatro partes essenciais, a saber: *i)* a ação social escolar (artigos 33.º a 41.º), que, segundo o artigo 30.º da LBSE, se traduz “(...) num conjunto diversificados de ações, concretizadas através da aplicação de critérios de discriminação positiva que visem a compensação social e educativa dos alunos economicamente mais carenciados”; *ii)* o recrutamento do pessoal não docente (artigos 42.º a 45.º); *iii)* o funcionamento dos edifícios escolares (artigos 46.º a 48.º); *iv)* a segurança escolar (artigo 49.º).

3.3.2.4.1. Dizer que a ação social se desdobra em 5 valências fundamentais: *i)* os refeitórios escolares são tarefa das Câmaras Municipais, já no que diz respeito aos preços das refeições estes são fixadas por despacho dos membros do Governo competentes; *ii)* os transportes escolares, ficando a cargo das Câmaras Municipais organizar o processo de acesso aos mesmos, requisitar às entidades concessionárias

os passes escolares, contratar e gerir os circuitos especiais, entre outros; *iii*) as residências escolares, sendo transferidas para a titularidade dos Municípios a rede oficial de residências para estudantes e os alojamentos nas modalidades de colocação junto de famílias de acolhimento; *iv*) e a escola a tempo inteiro, que se traduz em medidas de apoio à família e a realização de atividades em que a sua planificação é desenvolvida não só pelas câmaras municipais, mas também pelos órgãos de administração e gestão dos Agrupamentos.

3.3.3. No domínio social

3.3.3.1. Quanto à delegação de competências nas áreas sociais, importa considerar o Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, que concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da ação social.

3.3.3.2. Assim, nos termos do n.º 1 do artigo 3.º, é da competência dos órgãos municipais: *i*) Assegurar o serviço de atendimento e de acompanhamento social; *ii*) Elaborar as cartas sociais municipais, incluindo o mapeamento de respostas existentes ao nível dos equipamentos sociais; *iii*) Assegurar a articulação entre as cartas sociais municipais e as prioridades definidas a nível nacional e regional; *iv*) Implementar atividades de animação e apoio à família para as crianças que frequentam o ensino pré-escolar que correspondam à componente de apoio à família nos termos do artigo 12.º; *v*) Elaborar os relatórios de diagnóstico técnico e acompanhamento e de atribuição de prestações pecuniárias de carácter eventual em situações de carência económica e de risco social; *vi*) Celebrar e acompanhar os contratos de inserção dos beneficiários do Rendimento Social de Inserção; *vii*) Desenvolver programas nas áreas de conforto habitacional para pessoas idosas, designadamente em articulação com entidades públicas, instituições particulares de solidariedade social ou com as estruturas de gestão dos programas temáticos; *viii*) Coordenar a execução do programa

de contratos locais de desenvolvimento social (CLDS), em articulação com os conselhos locais de ação social, emitir parecer, vinculativo quando desfavorável, sobre a criação de serviços e equipamentos sociais com apoios públicos.

3.4. Ponto de questionamento (com provocação): tendo em conta que, hoje, depois de 31.04.2022, grande parte do pacote de delegação de competências previsto na Lei 50/2018, de 16 de agosto, passou definitivamente para as 278 Autarquias municipais, impõe-se questionar: o que ganham e o que perdem as Autarquias Locais: e em que termos se mede esse *quantum* de autonomia Local existente?

3.4.1. *Quem parte e reparte e fica com a pior parte ou é burro ou não tem arte?* “a descentralização é a pedra angular da reforma do Estado”: diz-se no Programa do XXII Governo Constitucional.

3.4.1.1. Poder de decisão: recebem competências para executar aquilo que já foi definido pelo Estado?

3.4.1.1.1. Lembre-se o princípio da autonomia educativa dos Agrupamentos de Escolas e das Escolas não agrupadas e a gestão escolar por órgãos escolares eleitos. Haverá possibilidade e/ou grande margem para realizar *políticas públicas locais*: as atividades extracurriculares podem ser uma oportunidade.

3.4.1.1.2. E na área da saúde: sucintamente, o Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro, transfere para os órgãos municipais a participação no planeamento, na gestão e na realização de investimentos relativos a novas unidades de prestação de cuidados de saúde primários.

3.4.1.1.2.1. De entre as competências de gestão transferidas para as autarquias, destaca-se: i) a manutenção e a conservação de equipamentos afetos aos serviços de saúde primários; ii) a gestão dos serviços de apoio logístico e iii) a gestão dos trabalhadores integrados na carreira de assistente operacional das unidades funcionais dos Agrupamentos de Centros de Saúde (ACES).

- 3.4.1.1.3. Em suma: na área da saúde, o processo de descentralização ocorre em matérias de gestão corrente, deixando de fora a possibilidade de o poder local desenhar políticas públicas locais, que alarguem significativamente a abrangência e extensão dos serviços prestados, não sendo transferidas competências de dimensão estratégica para o setor, embora esteja prevista a criação de um Conselho Municipal de Saúde.
- 3.4.1.1.4. Como se percebe, com a exceção da que permite ser parceiro estratégico nos programas de prevenção de doença, com especial incidência na promoção de estilos de vida saudáveis e envelhecimento ativo, a transferência de competências operada não impacta no “domínio da saúde propriamente dito” dos ACES, não configurando a possibilidade de realização de políticas públicas locais na área da saúde.
- 3.4.1.1.5. No que concerne às relações administrativas relevantes que nesta teia de atores e na pluralidade de atuações na saúde se evidenciam, importa registar fragilidades várias, à semelhança do que acontece na Educação, destacando-se com particular preocupação a possibilidade de acompanhamento ou monitorização na execução das competências, sendo o financiamento (ou ausência suficiente dele) o assunto que mais suscita controvérsia e centralidade no *processo de descentralização administrativa*.
- 3.4.2. (In)suficiência das transferências financeiras que acompanham a transferência das tarefas-encargos que vêm junto aos poderes-competências: i) o *montante* do Fundo de Financiamento da Descentralização e os necessários e constantes (mas incertos) reequilíbrios:
- 3.4.2.1. Possibilidade de violação dos princípios da neutralidade financeira; certeza e autonomia financeira local.

- 3.4.2.1.1. Assim acontecendo na área da educação e sobretudo na área social, onde os custos indiretos não são contabilizados na transferência;
- 3.4.2.1.2. Acresce que os Municípios questionam se as verbas a transferir são suficientes para suportar os custos com o pessoal e com toda a manutenção dos serviços (o que, de um modo transversal, inclui serviços de limpeza, segurança, custos de eletricidade, água, gás e saneamento, comunicações, manutenção, calibração e verificação de equipamentos, seguros e fornecimento de consumíveis).
- 3.4.3. A interferência na decisão administrativa local:
 - 3.4.3.1. Controlo sobre a execução das competências: na área da saúde
 - 3.4.3.2. Controlo sobre o corpo não docente afeto às competências na área da educação: avaliação de desempenho; em domínios do exercício do poder disciplinar.
- 3.4.4. Coesão territorial ou falta dela e que solidariedade inter-regional? Que competências são efetivamente executadas?
 - 3.4.4.1. A atuação da Comissão de Acompanhamento

4. **Parte II – A Governação Pública Local sob o impacto das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC).**

4.1. *A Governação Pública Local digital e a construção da Cidade Inteligente.*

- 4.1.1.1. A transição digital como obrigação sua ainda que num quadro de Estratégias Europeias e Nacionais:
- 4.1.1.2. A transição digital tem sido acolhida como prioridade na Europa, no contexto da efetiva implementação do *Mercado Único Digital* e do *Espaço Europeu Comum de dados*.
- 4.1.1.3. A Transição Digital da Governação Pública das Administrações Públicas integra o Plano de Ação para a Transição Digital, aprovada pela Resolução n.º 30/2020, em Conselho de Ministros, no dia 21 de abril, e faz parte do Programa do XIII Governo Constitucional, no 4.º “Desafio Estratégico: Sociedade digital, da criatividade e da inovação: O futuro agora: construir uma sociedade digital”, sendo

que quanto à digitalização do Estado, o Governo irá acentuar as medidas acolhidas na “Estratégia de Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública” para 2020-2023 e introduzir outras novas.

4.1.1.4. A Estratégia de 2020 é confirmada pelo Programa do XIII Governo Constitucional, não sendo, porém, desenvolvida e ampliada no que concerne à Governança Pública Local Digital. Quanto a esta, o Programa visa sobretudo “apostar na formação de territórios inteligentes e na criação de uma rede de cidades inteligentes, nomeadamente pela aprovação da primeira *Estratégia Nacional de Smart Cities*, promovendo o uso e proliferação de tecnologias relacionadas com a Internet das Coisas, contribuindo para uma tomada de decisão mais fundamentada e inteligente, incentivando a gestão inteligente das redes de energia, iluminação pública, águas e o recurso a tecnologias que salvaguardem uma maior eficiência energética, promovendo o uso da tecnologia para a proteção e salvaguarda de ativos florestais e espaços verdes de importância nacional e apoiando a certificação de tecnologias e produtos nacionais no sistema *Environmental Technology Verification* da Comissão Europeia”.

4.1.1.4.1. Portanto, a agenda para a implementação das cidades inteligentes está incluída nas duas outras Agendas maiores, da União Europeia e do Estado português, e também traduz um fim e um meio para alcançar o crescimento económico e o *desenvolvimento humano e social do município*:

4.1.1.4.2. basta pensar que 70% da população será urbana, em 2050; que as cidades são grandes centros de consumo de recursos, estimando-se, aliás, que as cidades sejam responsáveis pelo consumo de 75% da energia mundial e pela produção de 80% dos gases responsáveis pelo efeito de estufa

4.1.1.5. Portanto, é imperioso pensar que a implementação das cidades inteligentes se situa neste quadro de problemas e que as metodologias a seguir para as concretizar pressupõe uma *Estratégia*

global ou um plano de ação para todos os 308 municípios, que ainda se aguarda.

4.2. Não será fácil alcançar o 11.º ODS da Agenda 2030-ONU: tornar as cidades e os aglomerados urbanos mais inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

4.2.1. Parece-me que quanto ao caminho a seguir, a construção das Cidades Inteligentes não dispensa, de modo nenhum as preocupações tradicionais de sustentabilidade, mas impõe estratégias de médio e longo prazo, para a transformação digital dos territórios e das comunidades locais indo ao encontro do que traduz ser inteligente na *cidade inteligente*.

4.2.2. Definir cidade inteligente pressupõe evidenciar a dimensão da sustentabilidade e as tecnologias de informação, sendo certo que não há consenso sobre o que identifica a cidade inteligente, se o desenvolvimento sustentável ou a aplicação de TIC. Por isso mesmo são diferentes os modelos de respetiva medição (NORMAS ISO 37120 e ISO 37122).

4.2.3. O conceito de *Cidade Inteligente* começa por ser associado a sustentabilidade e desenvolvimento local e qualidade de vida, não dispensando, pese embora, a tecnologia.

4.2.3.1. **A Cidade Verde**, no sentido de *cidade sustentável*, na dimensão ainda de cidade ecológica, amiga do ambiente, que tem espaços verdes de lazer, hortas urbanas, promove o desporto, assenta em estruturas que funcionam com energias renováveis, lembrando os desígnios de cidades neutras do ponto de vista carbónico e da emissão de gases com efeito de estufa. A cidade inteligente é sustentável, mas é mais do que isso;

4.2.3.2. **A Cidade Segura**, no sentido de cidade pensada para ser segura, em que a infraestrutura deve ser desenhada à luz de propósitos de segurança e prevenção da criminalidade. E, igualmente, no sentido de que está pensada para reagir com soluções rápidas, em casos acidentes, incidentes e catástrofes. de A cidade inteligente é segura e resiliente, mas é mais do que isso (NORMAS ISO 37123);

4.2.3.3. **A Cidade Próxima**, no sentido de cidade contruída dando prioridade à mobilidade das pessoas e das coisas. E, por tanto, não é apenas aquela que assenta em objetivos de proximidade, seja no sentido de proximidade física, como são as *Cidades de 20, 15 ou 5 minutos*, em que tudo está à mão ou pronto para ser alcançado

facilmente; ou que oferece soluções de mobilidade urbana verde, ou de mobilidade neutra do ponto de vista carbónico, trotinetes, bicicletas, ou que dispõe de meios de transporte coletivo, de preferência gratuitos;

4.2.3.4. **A Cidade Acessível**, que reúne estas dimensões e acrescenta outras no sentido de que a cidade muscula a acessibilidade. A cidade inteligente também tem de ser inclusiva e participativa, e a acessibilidade aos serviços deve, portanto, contemplar todos.

4.2.4. Como se percebe estamos a mencionar alguns dos traços da cidade a alcançar em 2030, uma vez que essa realiza o modelo de Cidade definido segundo o 11.º ODS da Agenda 2030-ONU: tornar as cidades e os aglomerados urbanos mais inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. “Não deixar ninguém para trás” é, verdade, o lema da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, que também nos obriga a pensar como devem combater-se os fenómenos de exclusão digital, de que padecem vulgarmente os mais vulneráveis, como sejam os que não possuem literacia digital, como são os idosos e as mulheres, e os residentes em zonas periféricas a que falta a infraestrutura no acesso à rede.

4.2.4.1. Há, contudo, um *Plano de Ação para a Educação Digital (2021-2027)*.

4.2.5. O que queremos dizer é que a cidade inteligente promove sustentabilidade através de: *i)* iniciativas de transformação urbana; *ii)* iniciativas de *economia verde e de circularidade*, relativas à mobilidade verde, à promoção de energias limpas, incluindo as soluções de energia solar, eólica, as comunidades locais de produção energética e os edifícios energeticamente sustentáveis; as iniciativas relativas à iluminação pública LED, à gestão de água (com reutilização e aproveitamento); à gestão de resíduos (com soluções de redução, reciclagem e reutilização); *iii)* bem como associando a sustentabilidade à inovação: promovendo estruturas de inovação (laboratórios vivos e outros projetos, piloto).

4.3.A cidade inteligente pressupõe estes traços e pressupõe a aplicação, em maior dose, de Tecnologias de Informação e Comunicação aos (e nos) processos para a prossecução destes assuntos locais.

4.3.1. O que queremos dizer, precisamente é que o conceito de Cidade Inteligente surgiu há duas décadas associado a questões de sustentabilidade, desenvolvimento, qualidade de vida e à gestão eficiente de recursos, surgindo também relacionado com as preocupações de alteração climática e, em particular, a redução das emissões de carbono. Mas, hoje o conceito de *Cidade Inteligente* está sobretudo ligado a intensa aplicação de tecnologia e de inovação.

4.3.2. A nova Cidade Inteligente faz impactar nas suas estruturas e procedimentos o máximo potencial de *high-tech* e da *Internet das coisas*, assentando em *software*, algoritmos e ferramentas de inteligência artificial, levamo-nos a antever aquilo que se chama a Governança algorítmica a que chegará brevemente a Governação Pública Local digital.

4.4. A Cidade Inteligente com Governação Pública digital

4.4.1. Oferece-se aos seus munícipes em plataformas digitais, de maneira que, muito à semelhança de plataformas comerciais — *Apple Itunes*, *Google Play*, etc., permite o contacto imediato entre si e os seus munícipes, através de Portais, plataformas e procedimentos digitalizados, diretamente ou através de App, dispositivos móveis, ou aplicações a descarregar para os respetivos *smartphones*, sendo certo que esta realidade é já, hoje e agora, vivida, sendo essas aplicações disponibilizadas para *download* nas *App Store*, *Google Play* e *App Galery*, correspondendo a *App's* diversificados para acesso a serviços públicos locais.

4.4.2. **A construção das Cidades Inteligentes pressupõe cuidado, pois não se pode dispensar uma estratégia ou plano de transição digital comum, que preveja e regule o funcionamento de sistemas inteligentes de recolha de dados, com utilização da Internet das Coisas (IoT), através, sensores, *drones* e câmaras;** que contenha *normas soft* — *para saber fazer* — os sistemas locais de *data*, que recolhem, tratam em sentido estrito os dados, e permite a interoperabilidade e a reutilização (modelo *open connectivity and free movement of data*); e que preveja e regule a governação inteligente, ou seja a tomada de decisão assente em recolha de dados e a decisão com

análise em tempo real, que use Inteligência Artificial e sobretudo algoritmos.

4.4.3. A cidade digital permite a *E.governance*

4.4.3.1. E isto começa por querer dizer a governação pública dispõe de *Back-end Data Base Systems*, baseando-se a decisão neles. Depois, a cidade digital tem Governação inteligente assente no modelo “DIKW” (*Data-Information-Knowledge-Wisdom*), ou seja, num modelo piramidal com método decisório em sequência a partir da recolha de informação à tomada de decisão: informação, análise, produção de conhecimento, decisão); modelo adequado para elaboração de políticas públicas (podendo esses dados terem sido diretamente recolhidos, ou recolhidos por reutilização ou interoperabilidade), sendo certo que as políticas públicas desenvolvidas com base em *data* surgem nos mais diversos domínios como, designadamente, no Planeamento urbano; na configuração dos espaços verdes e na implementação de soluções de Mobilidade

4.4.3.2. Permite Centralização de data (*big data local*) e permite a emissão de decisão em tempo real através de um Centro ou Sala de controle — *Data Governance Board* — dirigidas às áreas de trânsito; proteção e socorro; estacionamento e mobilidade e ocorrências reportadas.

4.4.3.3. E.procedimentalização e administração local em linha

4.4.3.3.1. Isto também quer dizer que a Governação Local dispõe de websites, Portais, canais ou plataformas digitais próprias ou conectadas e em linha com Portais, canais e plataformas digitais da Administração do Estado:

4.4.3.3.2. A ligação aos serviços digitais conectados e em linha do Portal e.Portugal são uma realidade:

4.4.3.3.2.1. Encaminhamento para *Lojas do cidadão*

4.4.3.3.2.2. A funcionalidade “A minha Rua”

4.4.3.3.2.3. Licenciamentos atividades económicas: *i)* ocupação do espaço público; *ii)* Restauração e bebidas; *iii)* Alojamento local

4.4.3.3.2.4. Medidas de *simplex 2023*

4.4.3.3.2.4.1. Atestado multiuso “uma só vez”

4.4.3.3.2.4.2. Simplex urbanismo, ordenamento do território e indústria: simplificação dos processos de licenciamento e uniformização dos procedimentos administrativos em todos os municípios:

4.4.3.3.2.5. O BUPi (*Balcão Único do Prédio*) é uma plataforma que permite mapear, entender e valorizar o território português.

4.4.3.3.2.6. *Portal Nacional de Dados Abertos*: plataforma aberta de dados públicos portugueses (incluindo dos municípios)

4.4.3.3.3. Websites, Portais, canais ou plataformas digitais próprias interativas, pelas quais a Governação Pública Local disponibiliza o acesso a serviços *online*.

4.4.3.3.4. A cidade digital tem de ser capaz de oferecer canais digitais, fixando as próprias condições de uso para solicitar e obter decisões, bens ou serviços de interesse local.

4.4.3.3.5. A cidade digital tem implementadas estruturas digitais, para as mais diversas funcionalidades, como por exemplo: *i)* para o exercício da cidadania participativa pelo munícipe, providenciando a participação em votações e procedimentos, mormente orçamentos participativos; *ii)* para que o munícipe obtenha a informação sobre o circuito de transportes públicos e proceda à compra *online* de bilhetes; *iii)* para operacionalizar a comunicação de ocorrências locais e o acesso à informação; *iv)* para obter e divulgar informação sobre a qualidade do ar, a fluidez no trânsito ou a lotação de estacionamento, as condições de armazenamento de lixos e resíduos em contentores municipais e os fornecimentos de determinado tipo bens ou prestação de serviços.

4.5. A cidade digital serve-se de TIC, potenciando a *Implementação de Sistemas Inteligentes* nos domínios : *i)* da segurança, proteção e socorro (relativas a pessoas, a pessoas e coisas, a incêndios, e a acidentes e outras ocorrências) , *ii)* da mobilidade e trânsito, podendo a monitorização ser operacionalizada

através de tecnologia de IoT, com uso de sensores, *drones* e câmaras, nos domínios da mobilidade e do tráfego, do estacionamento em lugares públicos (incluindo cargas e descargas) de modo a permitir que se encontre, em tempo real, um número de lugares disponíveis em estacionamento local) ou de modo a detetar, em tempo real, estacionamento indevido e velocidades indevidas no trânsito;

4.5.1. Os sistemas inteligentes também são aplicáveis à iluminação pública; à gestão e monitorização de águas; ao armazenamento e recolha de resíduos; à monitorização da qualidade do ar, incluindo o ataque de vespas.

4.5.2. Com a utilização de algoritmos, é concebível a decisão automatizada, sendo já frequente a tomada de decisão através de Inteligência Artificial, com função preditiva para os domínios do trânsito e do estacionamento.

4.6. Em suma: em Portugal e em outros Estados-Membros, a digitalização local faz parte da Agenda Europeia e dos planos de ação de transição digital dos respetivos Governos. E, nos dois casos, tem sido prevista como um fim e um meio para alcançar o desenvolvimento humano e social e a recuperação e o crescimento económico das comunidades.

4.6.1. As Cidades e a Governação Pública Local estão hoje no centro do debate. E ainda que se pense que os problemas que afligem a Comissão Nacional de Proteção de Dados (doravante CNPD) não dizem respeito às cidades, ou que o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) e a Lei n.º 58.º/2019, de 8 de agosto, não chegam às estruturas locais e estas não têm que estar preocupadas com o cumprimento do dever de designação dos Encarregado de Proteção de Dados (EPD), ou com a indicação de um responsável pelo cumprimento da LADA — Lei de Acesso aos Documentos Administrativos ou Lei n.º 26/2016, de 08 de agosto, que foi reforçada recentemente pela Lei n.º 68/2021, de 26 de agosto — ou com a obrigação de designação do responsável de segurança; com a invocação e justificação de razões lícitas e proporcionais para o tratamento de dados pessoais; ou com o respetivo dever implementar os estudos de impacto de risco para dados pessoais e para a segurança dos sistemas

(nos termos do Decreto-Lei n.º 65/2021, de 30 de Julho), nenhuma das ideias é certa.

4.6.2. O mesmo se diga das regras da União Europeia sobre a criação da *Plataforma Única Digital* concebida pelo Regulamento (UE) n.º 2018/1724 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 2 de outubro de 2018; e sobre *dados abertos e reutilização de dados do setor público* (Diretiva 2019/1024, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativa aos dados abertos e à reutilização de informações do setor público, conhecida como *Diretiva Dados Abertos*). E, finalmente, o mesmo se diga inelutavelmente do Regulamento (EU) 2022/868 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2022, relativo à *Governança Europeia de Dados* e que anuncia a mais recente estratégia europeia para os dados, criando um *Espaço Europeu Comum de Dados*.

4.6.3. **Todos estes temas dizem igualmente respeito à implementação das Cidades Inteligentes com Governança digital:** *i)* tópicos como deveres do responsável pelo tratamento dados; *ii)* Funções do EPD; *iii)* aplicação do princípio da proporcionalidade no acesso a informação que contém dados pessoais; *iv)* direitos dos titulares de dados; *v)* a anonimização e outras técnicas de tratamento para abertura de dados pessoais; *vi)* acesso e reutilização de dados oficiais; todos os exemplos são parte do tema e dos desafios da *Governança Pública Local* que dizem respeito à concretização das cidades inteligentes ou *Cidades Inteligentes* (Inteligentes) por serem digitais.

4.6.4. *Um novo Estreito de Messina?*

Bibliografia de base (sugerida) elaborada pela Docente, que assim se junta aos textos em anexo e à Bibliografia de base recomendada no Programa da UC de Direito Administrativo do Curso de Licenciatura em Direito (indicação em anexo):

— *Curso de Direito Administrativo. Teoria Geral da Organização Administrativa*, Coimbra: Gestlegal, 2020.

— *Direito das Autonomias (Locais), Estudos reunidos*, Coimbra: Almedina, 2020.

— *A Reforma do Estado e a Descentralização Administrativa em Portugal. Estudos Reunidos*,
Coimbra: Almedina, 2023.

“Entre Cila e Caríbdis” ou o dilema de estar, em perigo iminente, e em grande dificuldade, de ter de fugir a Caríbdis, o turbilhão, correndo o risco de colidir com Cila, o rochedo. *Como fugir de Cila sem cair em Caríbdis*: É desta equação que, aqui, falaremos, hoje, a propósito de dois fenómenos disruptivos que ostensivamente impactam na Governação Pública Local dos nossos dias: a *descentralização* administrativa e a transição digital.

Apresentamos um sumário detalhado da Lição n.º 11, a lecionar no dia 11.01.2024, ao Curso de Licenciatura em Direito, no encerramento do I semestre da UC Curso de Direito Administrativo, apresentando, neste momento, os desenvolvimentos precisos que entendemos, descrever, em texto:

0.

Serve a **breve introdução** para enunciar as razões pelas quais entendemos que muitas são as mudanças em curso com impacto na *Governação Pública* que a desassossegam e, em consequência, sacolejam o direito administrativo e *ventilam o seu discreto encanto* ⁽³⁾.

A *Governação Pública* encontra-se, na verdade, desde há mais de duas décadas, sob o impacto de diversos fenómenos (disruptivos), dando a perceção de estarmos perante uma nova realidade administrativa (*realidade administrativa tardo-moderna*) ⁽⁴⁾: a globalização da

⁽³⁾ A expressão é uma glosa a MARCOS VAQUER CABALLERÍA, *El Discreto Encanto del Derecho Administrativo*, 2.ª ed., tirant lo blanch, Valencia, 2021.

⁽⁴⁾ Sobre este tópico, e em particular sobre a identidade desta Administração Pública, sobre a Dimensão do Estado, sobre um novo direito administrativo e uma nova metodologia de estudo, muito tem escrito a ciência alemã de direito administrativo, em particular, E. SCHMIDT AßMANN (incluindo os textos por si coordenados). A este propósito, vd., designadamente, AA.VV., *Grundlagen des Verwaltungsrechts. Band I: Methoden, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation*, eds. W. HOFFMANN-RIEM/E. SCHMIDT- AßMANN/A. VOBKUHLE, München, 2006. Para uma síntese, vd. E. SCHMIDT--AßMANN, «Cuestiones Fundamentales sobre la Reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo. Necesidad de la Innovación y Presupuestos Metodológicos», in: *Innovación y Reforma en el Derecho Administrativo*, (editor JAVIER BARNES), Sevilla, 2006. NICO KRISCH/BENEDICT KINGSBURY, “Introduction: Global Governance and Global Administrative Law in the International Legal Order”, *The European Journal of International Law*, Vol. 17 n.º 1, 2006, pp. 1-13; Sobre o tema, mas em sentido não totalmente coincidente, vd. SABINO CASSESE, *La Globalización Jurídica*, Madrid/Barcelona, 2006; SABINO CASSESE, *Il Diritto Globale. Giustizia e Democrazia oltre lo Stato*, EINAUDI, Torino, 2009; L. F. COLAÇO ANTUNES, *O Direito Administrativo sem Estado. Crise ou Fim de um Paradigma?*, Coimbra Editora, 2008. J. M. SÉRVULO CORREIA, “Transversalidade estrutural e

economia; a liberalização económica; a privatização em sentido material e organizatório, a empresarialização e a contratualização; a *terceirização* crescente; a crise migratória; o quadro pós-pandemia e o contexto bélico; a descentralização político-administrativa; a europeização das fontes de direito administrativo e a *deslegalização*; a aplicação crescente das Tecnologias de Informação e Comunicação à Governação Pública; e novas formas de vinculação administrativa, incluindo a *soft law* ⁽⁵⁾. **De igual modo, como veremos, estes fatores são simultaneamente impactantes na Governação Local.**

Falamos, por um lado, de uma nova realidade imperfeitamente delineada, sendo que, no que respeita ao aparelho administrativo, a impossibilidade de caracterização se deve ao contínuo processo de reformas e estratégias de ordem política⁶. A bem ver, tendo na sua origem uma série de razões de ordem financeira, a reforma da Administração Pública e a

unidade funcional da administração”, in: *O Direito Administrativo nos 30 anos da Constituição Brasileira de 1988. Um Diálogo Luso-Brasileiro*, CARLA AMADO GOMES *et al.* (coord.), ICJP/CIDP, ISBN: 978-989-8722-36-2, 2019, disponível em <https://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/17698/view>, consultado em 28.08.2023.

(5) Para a compreensão destes aspetos, vd., por todos, O. MIR PUIGPELAT, *Globalización, Estado y Derecho. Las Transformaciones Recientes del Derecho Administrativo*, Madrid, 2004; J.-C. ALLI ARANGUREN, *Derecho Administrativo y Globalización*, Madrid, 2004; MARIO P. CHITI, *Derecho Administrativo Europeo*, Madrid, 2002; SANTIAGO GONZÁLEZ--VARAS IBÁÑEZ, *El Derecho Administrativo Europeo*, 3.ªed., Sevilla, 2005; MICHEL FROMONT, *Droit Administratif des États Européens*, Paris, 2006; AA.VV, *Droit Administratif Européen*, sous la direction de J.-B. AUBY/ J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Bruxelles, 2007; M. RUFFERT, «De la europeización del derecho administrativo a la unión administrativa europea», in: *La unión administrativa europea*, F. VELASCO CABALLERO/J.-P. SCHNEIDER (coords.), Madrid/Barcelona/Buenos Aires, 2008, pp. 87 ss.; HÉLÈNE MICHEL, *E-Administration, E-Government, E-Governance and the Learning City: A typology of Citizenship management using ICTs.*, University de Savoie, France, disponível em <https://www.researchgate.net/publication/228693642>, consultado em 28.08.2023; GIAMPAOLO ROSSI, *Poder Administrativo e Intereses de Satisfacción Necesaria. Crisis y Nuevas Perspectivas del Derecho Administrativo. Administrative power and interests of necessary satisfaction. Crisis and new perspectives of Administrative Law*, Derecho Monográfico: Estudios sobre la modernización administrativa: 21-94 (2011), disponível em <http://hdl.handle.net/10347/9950>. Entre nós, vd. VITAL MOREIRA, *Auto-Regulação Profissional e Administração Pública*, Coimbra, 1997; MARIA JOÃO ESTORNINHO, *A Fuga para o Direito Privado*, Coimbra, 1996; PEDRO GONÇALVES, *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, Coimbra, 2005; SUZANA TAVARES DA SILVA, *Um novo Direito Administrativo?*, Coimbra, 2010; RICARDO SOUSA DA CUNHA, *A Legalidade Cosmopolita*, Coimbra, 2014.

(6) Para uma leitura do estado da arte, vd., designadamente, AA. VV, *Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos*, CARLA AMADO GOMES/ANA F. NEVES/TIAGO SERRÃO (coord.) Vol. I, AAFDL, Lisboa, 2018; FERNANDA PAULA OLIVEIRA/DIOGO DUARTE CAMPOS/CARLA MACHADO, *Uma Administração Pública Moderna e mais Próxima do Cidadão?*, Almedina, Coimbra, 2018; ANA F. NEVES, *Direito da Organização Administrativa e Serviço Público*, Almedina, Coimbra, 2023.

reforma do Estado-Administração remontam ao final do Estado de Providência, manifestando-se em emagrecimentos constantes de *adiposidades* na estrutura administrativa, no esvaziamento de funções do Estado, na reorganização das Administrações Públicas e, sem sermos agora rigorosos do ponto de vista terminológico, **em processos de descentralização, desconcentração e deslocalização e, em particular, na delegação de competências dos órgãos do Estado nos órgãos das Autarquias Locais** (7).

Contextualizado o processo que acompanha a transformação do Estado Social de Direito ao novo Estado Mínimo, de um Estado-Administração Gordo ao Estado-Administração *light*, revela-se em movimentos de esvaziamento das funções do Estado e em uma redefinição das suas funções (8), através da delegação de algumas tarefas e da privatização de tantas outras, esperando-se que o Estado crie as condições favoráveis para que as atividades privadas se realizem em condições de concorrência efetiva (sem que se deixe de cuidar dos direitos dos beneficiários do mesmos serviços). Neste sentido, **tem-se assistido à delegação de tarefas socio-económicas de prestação de bens e serviços à comunidade, em geral, pese embora, em algumas das situações a tarefa ser atribuída ao Estado**, nos termos da Constituição da República Portuguesa (doravante CRP), no art. 9.º, alíneas d) e e) e à Administração Pública estadual, no art. 266.º e, **em particular, ao**

(7) Por todos, vd. JOÃO CAUPERS, *O Estado Gordo*, Âncora, Lisboa, 2011.

(8) Ainda imperfeitamente delineado, este novo modelo, resulta da crise do Estado de Providência, que se tem acentuado principalmente nos últimos 30 anos, e da constatação que os meios financeiros não são elásticos e são menores do que a despesa pública (dado o aumento dos que beneficiam de proteção social, dado o aumento de despesa pública com a máquina estadual e dada a falta de imparcialidade (e até a corrupção) dos entes públicos. Neste cenário, começou-se a pôr em causa o próprio crescimento do Estado e das suas funções. Repensou-se a dimensão da máquina administrativa e o tipo de tarefas colocadas a seu cargo. A ineficiência e burocracia, e ineficácia da gestão pública também foram diagnosticados. No que respeita às soluções para encontrar a eficiência perdidas, foram sendo apresentadas as seguintes: i) recorrer à revalorização da sociedade civil e à privatização, distinguindo para o efeito as atividades suscetíveis de privatização (significando convidar as entidades privadas para desempenharem tarefas públicas, através do contrato: novas concessões e parcerias público-privadas); ii) transferir para o sector privado serviços públicos, através da criação de serviços segundo as formas jurídico-privadas, nomeadamente através da forma de sociedades comerciais, associações e fundações privadas; iii) acentuação da *economização* da atuação administrativa e da empresarialização da Administração Pública. Por todos, vd. LUCA R. PERFETTI, *Organizzazione Amministrativa e Sovranità Popolare. L'Organizzazione Pubblica come Problema Teorico, Dogmatico e Politico. Administrative Organization and Popular Sovereignty. Administrative Organization as a Theoretical, Dogmatic and Political Problem*, disponível em <https://journals.uniurb.it/index.php/pea/article/download/2000/1842/8488>, consultado a 28.08.2023; MARIA, JOÃO ESTORNINHO, *A Fuga para o Direito Privado*, Coimbra, 1996; JOÃO CAUPERS, *O Estado Gordo*, Âncora, Lisboa, 2011.

Governo, no art. 199.º, alínea g), sendo certo que **importa não olvidar que na face oposta aos deveres do Estado se encontram os direitos fundamentais dos cidadãos a prestações públicas**: aos cuidados de saúde, ao ensino e à solidariedade social (respetivamente decorrentes dos artigos 63.º, 64.º, 66.º e 74 da CRP).

Em suma: a contextualização do cenário em que a Governação Pública Local se situa, é, neste primeiro sentido, de redução e reorganização do aparelho do Estado — e é de descentralização associada a estes propósitos, mais do que de reforço de competências e poderes da Governação Pública Local para a prossecução de fins de interesse público local, pelo que novos assuntos públicos passam a integrar o domínio dos assuntos sobre que versa a autonomia local.

É certo que “[a] descentralização é a pedra angular da reforma do Estado”: diz-se no Programa do XXII Governo Constitucional. E o ponto I.III.5 do Programa do XXIII Governo Constitucional vai mais longe ainda, intitulando-se «Aprofundar a descentralização: mais democracia e melhor serviço público». Nele se afirma que: “depois de ter sido levado a cabo o maior processo de descentralização de competências das últimas décadas para as autarquias locais e de ter sido concretizada a democratização das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), é essencial aprofundar o processo de reforma do Estado, através da reforma da administração desconcentrada ao nível regional para garantir maior coesão e desenvolvimento regional, tendo sido criadas as CCDR, I.P., pelo Decreto-Lei, n.º 36/2023, de 26 de maio.

Portanto, assiste-se à redução da intervenção do Estado nos campos económico e social e à oferta privada crescente de bens e serviços; a processos de extinção, fusão e privatização e empresarialização de unidades orgânicas; à redução e reorganização da máquina estadual central e periférica e a descentralização administrativa, sendo, a propósito destes processos ou dinâmicas de mudança, empregue terminologia sem critério pelo legislador, sobretudo nos diplomas operacionalizadores de descentralização, sendo amiúde usadas as palavras “descentralização administrativa”, “transferência de competências dos órgãos do Estado para os órgãos dos municípios”, “desconcentração” e “deslocalização administrativas”^(?).

(?) Por exemplo, a propósito da reforma do aparelho administrativo da Administração Pública periférica do Estado, confronte-se a Resolução do Conselho de Ministros n.º 123/2022, de 14 de dezembro, que “[determina] a transferência, a partilha e a articulação das atribuições dos serviços periféricos da administração e direta e indireta do Estado nas comissões de coordenação desenvolvimento regional”, e o Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio, que “procede à conversão das Comissões de Coordenação e

Destacamos os processos de descentralização em sentido impróprio a incidir sobre as administrações indiretas do Estado central e Local (traduzindo-se em processos de “conversão” ou criação de I.P.’s), como são exemplo, designadamente, as Áreas Regionais de Saúde, I.P., e as CCDR, I.P, assim se afirmando no Decreto-Lei, n.º 36/2023, de 26 de maio, que se “[procede] à conversão das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional em Institutos Públicos)”⁽¹⁰⁾.

Neste especial contexto de redefinição de tarefas a cargo do Estado-Administração, evidencia-se um novo papel do Governo, que, assumindo uma função *de distribuidor de jogo*, transfere competências que não pretende continuar a exercer, sendo visível, desde 2018, o esvaziamento de múltiplas tarefas do Estado, sendo movimentadas para os órgãos das Autarquias Locais.

Aqui chegados, importa aquilatar o que decorre deste esvaziamento do Estado-Administração e deste (aparente) reforço da Autonomia do Poder Local, uma vez que as Autarquias Locais recebem um conjunto largo de novos poderes. E, por isso, questionamos e desafiamos todos para que reflitam, designadamente, sobre se:

Desenvolvimento Regional em Institutos Públicos”. Para uma visão do conjunto, sempre oportuna, JOÃO CAUPERS, *A Administração Periférica do Estado, Estudo de Ciência da Administração*, Aequitas, editorial Notícias, 1994.

¹⁰ Através deste processo, as atuais CCDR passam a constituir-se como institutos públicos, integrando as diversas políticas públicas que prosseguem estratégias de promoção do desenvolvimento integrado do território. Deste modo, cumpre-se um dos objetivos já há muito pugnado, no sentido das CCDR se constituírem como os serviços que coordenam as respostas de âmbito regional do Estado, desempenhando um papel privilegiado na construção de regiões mais desenvolvidas e sustentáveis. A importância do diploma é dupla: por um lado marca uma fase de reorganização séria do aparelho local do Estado, por outro, anuncia um processo latente de regionalização. O Diploma enuncia dois grandes princípios orientadores em que a reforma da administração periférica do Estado assenta: i) subsidiariedade e governação: decisões mais próximas dos cidadãos, das empresas e das instituições que os representam, determinando uma organização do Estado e da administração regional com diferentes escalas territoriais e respetivas circunscrições; ii) intersectorialidade e políticas regionais: respostas a problemas e potencialidade de desenvolvimento que não resultem na simples soma de políticas públicas de âmbito sectorial, constituindo o território a matriz para a sua integração, para o estabelecimento das necessárias complementaridades, para a política de desenvolvimento regional. Sobre este assunto, vd. o nosso, “A reforma do Estado e as estratégias de descentralização administrativa: o rei vai nu, texto inédito adaptado a partir do “A(s) reforma(s) do Estado e a(s) estratégia(s) de descentralização administrativa: o rei vai (mesmo) nu (?)”, in: *A Reforma do Estado e a Descentralização Administrativa em Portugal. Estudos reunidos*, Almedina, Coimbra, 2023 (que será junto em anexo).

- i) **o acolhimento de novas competências** em domínios para os quais as Autarquias Locais não foram tradicionalmente pensadas e constitucionalmente desenhadas pode traduzir um **reforço** do Poder Local ou se pode vir a evidenciar (e externar) as **fragilidades** das Autonomias Locais, uma vez que as coloca em *esforço: o risco de ao fugir do turbilhão colidir com o tal rochedo?*
- ii) haverá o risco de o Poder Local perder a sua identidade ⁽¹⁾: naquilo que se identifica na sua existência, por ser **diluído o rol de interesses públicos** postos a seu cargo, não sendo mais certa a distinção entre interesses públicos locais e interesses públicos nacionais ou regionais, obrigando a que, para validação do processo, pelo menos em sentido teórico, se alargue ao limite o princípio da autonomia local para nele ainda caber o conceito de Autonomia Local, não se perdendo e não se deixando cair, pelo que se interroga se é defensável um novo conceito de Autonomia Local (**o conceito tardo-moderno de autonomia local**)?
- iii) haverá efetiva autonomia decisória da Governação Local, através de **autogoverno**, tendo em conta o crescente conflito (positivo) de competências e **a interferência da Governação Pública do Estado** na Governação Pública local ⁽²⁾, fazendo-nos questionar se, em momentos do exercício de novas competências pelas Autarquias, não vai interferir nele o Governo, para além dos limites dos poderes legítimos de tutela?

Lembrar também, como vamos ver na segunda Parte da aula, de hoje, que a **transição climática e a digital também impactam na Governação Pública local**, uma vez que a mesma não pode deixar de realizar as Estratégias Europeias e os Plano de ação do Governo português, sendo certo que, quanto a este tópico, as metas do Governo contemplam (e não deixam de fora) o Poder Local português ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Sobre o assunto, vd. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.^a ed., Coimbra Editora, 2013.

⁽²⁾ Sobre o regime das Autarquias Locais, vd. JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das autarquias Locais – Introdução, Princípios e regime Comum”, in: *Tratado de Direito Administrativo Especial*, PAULO OTERO/ PEDRO GONÇALVES (coord.), Vol. IV, 2010, pp. 11-299.

⁽³⁾ Sobre o tópico, vd. o nosso “Governação Pública (Local) Digital: notas breves sobre a estratégia em curso”, in *Direito Administrativo e Tecnologia*, Artur Flaminio da Silva (coord.), 1.^a ed., Coimbra: Almedina, 2021, pp. 29-47.

Vamos começar por falar de um dos fenómenos mais disruptivos pela qual passam a Administração Pública e os administrados. Referimo-nos à transição digital na Era da Informação ou Era Tecnológica. A Era da Informação ou Era digital são termos frequentemente utilizados para designar os avanços tecnológicos advindos da Terceira Revolução Industrial e que reverberaram na difusão de um ciberespaço, um meio de comunicação instrumentalizado pela informática e pela internet.

A Era da Informação é caracterizada especialmente pela popularização da Internet e de novas tecnologias. Indústrias como genética, robótica e informática ganham mais relevância nesse contexto. Isso traz modificações sociais, culturais, comportamentais e de consumo.

Para sermos mais rigorosos, importa evidenciar que a transição digital local e a implementação das cidades sustentáveis se enquadram nestes processos e correspondem a Objetivos e Metas globais, cuja concretização é já visível, à nossa volta, no que nos está próximo e rodeia: são os Portais digitais e as plataformas; são os serviços digitais e as App's. Mas é também o geoportal aplicado ao trânsito e a maior frequência de autocarros elétricos que passam à frente do Campus.

E se olharmos bem à nossa volta, na nossa cidade, também nos deparamos com as ciclovias e as trotinetes elétricas; o parque desportivo no centro da cidade, a informação digital sobre o programa cultural da cidade; e precisamente os geoportais sinalizadores da mobilidade, que dizem da demora no trânsito, e os sensores aplicados ao tráfego de veículos, que sinalizam (e eventualmente registam) a velocidade ⁽¹⁴⁾.

A agenda das Nações Unidas, a Agenda Europeia e a do Estado português estabelecem, em suma, objetivos e metas ao nível da sustentabilidade e de *e.governance* e ambas também traduzem um fim e um meio para alcançar o crescimento económico e o desenvolvimento humano e social das comunidades locais: aumentar a qualidade de vida do munícipe. O 11.º Objetivo de Desenvolvimento Sustentável refere-se aos aglomerados urbanos e dita como devem ser sustentáveis, resilientes e inclusivos.

No quadro Europeu, há um conceito mínimo de cidade inteligente — “the idea of Smart Cities is rooted in the creation and connection of human capital, social capital and information and Communication technology (ICT) infrastructure in order to generate

⁽¹⁴⁾ Sobre o assunto, vd. o nosso “*Smart Cities and Law, E.Governance and Rights*: (retomando) o diálogo com a Benedita”, in *Liber Amicorum Benedita Mac Crorie*, Escola de Direito da Universidade do Minho, vol. I, Braga: UMinho Editora, 2022, pp. 509 a 527 (que será junto em anexo).

greater and more sustainable economic development and a better quality of life”⁽¹⁵⁾ — que é seguido institucionalmente, entre nós, aguardando-se a qualquer momento uma Estratégia para as Cidades Portuguesas⁽¹⁶⁾.

E, pese embora tudo isto, e sem prejuízo de a digitalização do Governo da Cidade e a transformação digital do respetivo tecido social corresponderem claramente à melhor das soluções para operacionalizar a transição climática e alcançar as Cidades Neutras, do ponto de vista carbónico⁽¹⁷⁾, e, no fundo, a Cidade Feliz, importa **aludir aos riscos que lhe são inerentes, que mais uma vez nos fazem lembrar de *Cila* e de *Caríbdis*.**

O processo de implementação das Cidades Digitais é uma inevitabilidade, a bem ver, não deixando de ser igualmente um “Estreito de Messina”, impondo que a Governação Pública Local Digital se faça com respeito tanto pela abertura, interoperabilidade e reutilização de dados, indo ao encontro dos propósitos de implementação de um *Espaço Europeu Comum de Dados*, tal como se dispõe no Regulamento Governação Pública de Dados (Regulamento (EU) 2022/868 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2022, relativo à Governação Europeia de Dados (doravante *Regulamento Governação Europeia dos Dados*), como pelo respeito atinente à privacidade do munícipe, titular de dados pessoais, devendo seguir-se o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (= doravante RGPD)⁽¹⁸⁾ e a Lei n.º 58.º/2019, de 8 de

⁽¹⁵⁾ Sobre o tema, vd. EUROPEAN PARLIAMENT, Mapping Smart Cities in the EU, European Union 2014, Study, IP/A/ITRE/ST/2013-02, January 2014, disponível em [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2014/507480/IPOLITRE_ET\(2014\)507480_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2014/507480/IPOLITRE_ET(2014)507480_EN.pdf), consultado em 28.08.2023.

⁽¹⁶⁾ Seguindo informação da Direção Geral do Território (DGT), Portugal, *Cidades analíticas. Acelerar o desenvolvimento das cidades inteligentes em Portugal*, DGT:2015, p. 27. Disponível em https://www.dgterritorio.gov.pt/sites/default/files/publicacoes/Cidades_Analiticas_2015.pdf. Neste sentido, vd. A. OLIVEIRA/MARGARIDA CAMPOLARGO, *From smart cities to human smart cities*, 48th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS), Washington, DC: IEEE Computer Science, 2005, pp. 2336-2344.

⁽¹⁷⁾ A Lei Europeia em matéria de Clima, aprovada pelo Regulamento (UE) 2021/1119 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de junho de 2021, estabelece uma meta climática que vincula a União Europeia a reduzir as emissões líquidas de gases com efeito de estufa (emissões após dedução das remoções) em, pelo menos, 55% até 2030, em comparação com valores de 1990 (artigo 4.º).

⁽¹⁸⁾ Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (de ora em diante, abreviadamente designado pela sigla «RGPD», ou simplesmente como «Regulamento»).

agosto ⁽¹⁹⁾, pelo que, nesta *gestão (local digital) de riscos* ⁽²⁰⁾, um *novo turbilhão* e um *novo rochedo* se identificam agora.

Veremos isso na segunda parte da aula.

Antes, porém, voltamos à descentralização administrativa em curso.

Parte I — A descentralização administrativa em curso

Dizemos a propósito do processo de descentralização que este tem sido marcado por uma certa incerteza e por ter sido concebido para ser operacionalizado em tempo curto. E assim é, sobretudo, no que respeita ao processo desencadeado em 2018.

Os objetivos da descentralização sempre foram anunciados como procurando alcançar: *i)* a aproximação das decisões aos cidadãos; *ii)* a promoção da coesão territorial nacional; *iii)* o reforço da solidariedade inter-regional; *iv)* a melhoria do serviço prestado à população; e *v)* a racionalização de recursos disponíveis.

A Lei 50/2018, de 16 de agosto, conhecida como Lei-Quadro de Transferências de Competências dos Órgãos do Estado para os órgãos das Autarquias Locais (doravante Lei-Quadro), contempla a transferência de competências nas matérias de: *i)* Educação, *ii)* Saúde, *iii)* Ação social, *iv)* Proteção civil, *v)* Transportes e vias de comunicação, *vi)* Estruturas de atendimento ao cidadão, *vii)* Policiamento de proximidade e segurança dos alimentos e segurança contra incêndios, *viii)* Estacionamento público, *ix)* Cultura, património, habitação, *x)* Áreas portuário-marítimas (e áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetadas à atividade portuária), *xi)* Praias marítimas, fluviais e lacustres, *xii)* Informação cadastral, gestão florestal e áreas protegidas e *xiii)* Área dos jogos de fortuna e azar. À publicação da Lei-Quadro, seguiu-se a publicação de múltiplos regimes setoriais, entre 2019 e 2021, de operacionalização da transferência de competências para cada domínio específico.

⁽¹⁹⁾ Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que assegura a execução, na ordem jurídica interna portuguesa, do RGPD (doravante, referenciada pela nomenclatura «Lei de Proteção de Dados Pessoais», ou apenas pela sigla LPDP»).

⁽²⁰⁾ Sobre os desafios concretos, vd. o nosso “Smart cities and Law, E.Governance and Rights: do we need a global digital transition strategy for the city?”, in *European Review of Digital Administration and Law*, Erdal, 2021, vol. 2, issue 1, issn 2724-5969 e vd. também o nosso “Local e-governance and law: thinking about the Portuguese charter for smart cities”, in *Ius Publicum*, network review, www.ius-publicum.com.

O processo de transferência de competências entre a Governação Pública do Estado e a Governação Pública Local tem sido descrito como um processo pautado por incertezas diversas, de entre as quais foram sendo desafiadas as seguintes: *i)* quais as competências efetivamente transferidas; *ii)* qual a duração do processo de transferência e que decisões devem as Autarquias adotar no processo, se dão o seu assentimento e até quando, se podem negociar as competências e as contrapartidas, por exemplo, também; *iii)* em particular, qual o efetivo suporte financeiro. Ainda a propósito do processo propriamente dito, este denotou avanços e recuos, sendo que a publicação demorada dos diplomas setoriais fez atrasar o assentimento voluntário de novas competências, aumentou a desconfiança dos autarcas e adiou a transferência definitiva das mesmas competências ⁽²¹⁾.

Em 2018, foram 12 regimes setoriais publicados: *i)* Decreto-Lei n.º 97/2018, de 27 de novembro, no domínio da gestão das praias; *ii)* Decreto-Lei n.º 98/2018, de 27 de novembro, no domínio jogos de fortuna e azar; *iii)* Decreto-Lei n.º 99/2018, de 27 de novembro, no domínio do turismo; *iv)* Decreto-Lei n.º 100/2018, de 28 de novembro, no domínio das vias de comunicação; *v)* Decreto-Lei n.º 101/2018, de 29 de novembro, no domínio da justiça; *vi)* Decreto-Lei n.º 102/2018, de 29 de novembro, no domínio dos fundos europeus; *vii)* Decreto-Lei n.º 103/2018, de 29 de novembro, no domínio do apoio aos bombeiros voluntários; *viii)* Decreto-Lei n.º 104/2018, de 29 de novembro, no domínio das *lojas do cidadão*; *ix)* Decreto-Lei n.º 105/2018, de 29 de novembro, no domínio da habitação; *x)* Decreto-Lei n.º 106/2018, de 29 de novembro, no domínio património imobiliário público; *xi)* Decreto-Lei n.º 107/2018, de 29 de novembro, no domínio do estacionamento público.

Em 2019, foram publicados os diplomas que operacionalizaram a transferência de competências para os domínios específicos, à partida, mais complexos: *i)* o Decreto-Lei n.º 20/2019, de 30 de janeiro, no domínio de proteção e saúde animal e de segurança dos alimentos; *ii)* o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, no domínio da educação; *iii)* o Decreto-Lei n.º 22/2019, de 30 de janeiro, no domínio da cultura; *iv)* o Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro, no domínio da saúde; *v)* o Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, no domínio do transporte turístico de passageiros e do serviço público de transporte de passageiros regular em vias navegáveis interiores; *vi)* o Decreto-Lei n.º 72/2019, de 28 de maio, no domínio das áreas portuário-marítimas e áreas urbanas de desenvolvimento

²¹ Sobre o tema, vd. o nosso *A Reforma do Estado e a Descentralização Administrativa em Portugal. Estudos Reunidos*, Coimbra: Almedina, 2023.

turístico e económico não afetas à atividade portuária; *vii*) o Decreto-Lei n.º 116/2019, de 21 de agosto, no domínio da cogestão das áreas protegidas.

Especialmente no que respeita ao **conteúdo** da transferência de competências, importa, desde já, apontar, que, após esta reforma, fica, sem dúvida alguma, mais difícil identificar o **conceito de autonomia local** ⁽²²⁾, obrigando-nos a pensar num conceito novo, dito tardo-moderno, fazendo-nos interrogar se este ainda será enquadrável nos princípios jurídicos e nos conceitos acolhidos na CRP e na Carta Europeia de Autonomia Local (doravante CEAL) ⁽²³⁾, e se o novo rol de interesses públicos posto a cargo da Governação Pública Local é efetivamente de matriz local ⁽²⁴⁾.

Se é verdade que o conceito clássico de autonomia local (de Lobo d'Ávila) — com correspondência a um conjunto (ou feixe) de elementos igualmente obrigatórios e necessários: *i*) personalidade jurídica de entes e existência de órgãos eleitos; *ii*) amplo leque de atribuições relativo a assuntos próprios da comunidade local; *iii*) poder de decisão sobre tais assuntos; *iv*) meios financeiros, técnicos e de pessoal; *v*) Reduzida intervenção do Estado, traduzido num controlo suave de legalidade — ficou para trás com o modelo de Estado liberal, onde não é tão exigente o exercício de distinguir o que é assunto local em face do assunto público nacional, já os novos interesses públicos postos, agora, a cargo da Governação Pública Local são mais difíceis de precisar, transbordando a própria noção moderna de autonomia local ditada no quadro do Estado Social de Direito⁽²⁵⁾/⁽²⁶⁾.

⁽²²⁾ Sobre o assunto, necessariamente, vd. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Antarquias Locais*, 2.ª ed., Coimbra Editora, 2013, esp. pp. 78 ss.

⁽²³⁾ Carta Europeia de Autonomia Local, cuja Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, é Ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 58/90, de 23 de outubro.

⁽²⁴⁾ Sobre o assunto, vd. J. BAPTISTA MACHADO, *Participação e Descentralização*, Coimbra 1978; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, com a colaboração de LUÍS FÁBRICA/JORGE PEREIRA DA SILVA/TIAGO MACIEIRINHA, Vol. I, 4.ª ed., 2015, pp. 415-422 (recomendando-se sobretudo a leitura da 3.ª ed., pp. 489-496); VITAL MOREIRA, “O Poder local na Constituição da república Portuguesa de 1976”, in: *30 anos do Poder Local na Constituição da República Portuguesa – Ciclo de Conferências na Universidade do Minho*, Coord. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, organização da Escola de Direito da Universidade do Minho, edição do Governo civil do distrito de Braga, Braga, 2007, pp. 278-299.

⁽²⁵⁾ Sobre o assunto, especialmente, vd. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo...* cit., em particular a 3.ª ed., pp. 489-496).

⁽²⁶⁾ O conceito moderno surge motivado por um conjunto de fatores, próprios da década de 30 do Séc. XX, e que traduzem uma impossibilidade de delimitar o que é “assunto local”. Na verdade, o Estado

Uma primeira dificuldade emergente deste processo diz respeito ao conteúdo e ao alcance do “próprio direito de as autarquias locais decidirem sobre os interesses próprios da respetiva população”. Parece-nos assim que a mudança operacionalizada impacta no princípio da autonomia local, suscitando **a crise do conceito de autonomia local**, dada a complexidade em definir, no presente, *interesses públicos locais e interesses públicos das populações locais* ⁽²⁷⁾.

Ainda que parte do conceito moderno de autonomia local, que inclui o direito de participação das entidades locais no processo de decisão sobre assuntos que estão a cargo do Estado e versam diretamente sobre assuntos da comunidade local, possa ser defensável e se mantenha pleno, a reconfiguração do conceito é obrigatória para que se possa na atualidade identificar os que são escolhidos por livre decisão da Governação Local, por corresponderem a assuntos do seu próprio interesse, uma vez que este tópico é absolutamente central no conceito, e os que verdadeiramente não são, e são, por conseguinte, assuntos públicos nacionais postos a cargo das Autarquias Locais na base da colaboração e articulação.

Aceitar um novo conceito de Autonomia Local é apenas possível se alargarmos o alcance do princípio da autonomia local para podermos nele incluir uma inevitável terceira dimensão, que aqueles dois outros não contemplam. **O conceito tardo-moderno de autonomia local pressupõe, assim: i) livre decisão pela comunidade local sobre assuntos do seu próprio interesse; ii) direito de participação nos procedimentos centrais com vista à realização interesses públicos não exclusivamente locais; iii) colaboração na realização de outros interesses públicos (interesses públicos nacionais e/ou exclusivamente nacionais, ou, pelo menos, não locais) que o Estado-Administração põe a seu cargo (por delegação de competências, numa lógica de articulação/complementaridade.**

Evidentemente, *o princípio da autonomia local* pressupõe reconhecimento de atribuições próprias e fins públicos próprios das populações residentes em comunidades locais. Nos termos do n.º 1 do art. 3.º da Carta Europeia de Autonomia Local (CEAL)²⁸, o conceito de

invade os setores da vida económica, social e cultural de todo o território nacional e passa a existir a difusão de instrumentos de ordenamento de território e outros que pressupõem Planificação (nacional).

⁽²⁷⁾ Sobre o assunto, vd. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 1.ª ed., Coimbra Editora, 1993, esp. pp. 125-196.

⁽²⁸⁾ Sendo certo que, nos termos do art. 4.º da CEAL, “no cumprimento dos princípios da subsidiariedade e descentralização cabe à Constituição e à lei definir o rol de atribuições das autarquias locais,

autonomia local pressupõe “o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da Lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações uma parte importante dos assuntos públicos”, *id est*: o direito de decidirem, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos (aqueles que dizem necessário e obrigatório respeito às populações locais), sendo que esse princípio identitário da autonomia local inclui nos termos do n.º 1 do art. 4.º o reconhecimento pela Constituição e pela lei de uma série de atribuições das Autarquias Locais, sendo que, nos termos do n.º 2 do art. 4.º, “[dentro] dos limites da lei, as autarquias locais têm completa liberdade de iniciativa relativamente a qualquer questão que não seja excluída da sua competência ou atribuída a outra autoridade”; nos termos do n.º 4, “as atribuições confiadas às Autarquias Locais devem ser normalmente plenas e exclusivas”; e, nos termos do n.º 6, [as autarquias locais devem ser consultadas, na medida do possível, em tempo útil e de modo adequado, em processos conduzidos pelo Estado que versem sobre assuntos públicos que se repercutem diretamente nas autarquias” (29).

E nos termos dos artigos 235.º, n.º 2, e 237.º n.º 1, da Constituição da República Portuguesa (CRP) (30): “As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações sendo certo que a lei pode atribuir-lhes a prossecução de fins específicos”. E, assim, as tarefas públicas devem ser incumbidas às autoridades mais próximas dos cidadãos, sendo certo que o desvio a esta regra deve ter em conta a amplitude, a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia (...). Dentro dos limites da lei, refere-se na CEAL, as Autarquias Locais devem ter completa liberdade de iniciativa relativamente a qualquer questão que não seja excluída da sua competência ou atribuída a outra autoridade. Mais: as atribuições confiadas às Autarquias Locais devem ser normalmente plenas e exclusivas, não podendo ser postas em causa ou limitadas, a não ser por lei. As Autarquias Locais devem ter poder de participação nas restantes questões que diretamente que lhes dizem respeito.

²⁹ Sobre o conceito e âmbito do conceito de autonomia local, à luz dos princípios e regime consagrado na CEAL, vd. especialmente, vd. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 1.ª ed., Coimbra Editora, 1993, esp. pp. 125-196; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 4.ª ed., 2015 (sendo que na 3.ª ed. vd. pp. 489-496). Numa posição não totalmente coincidente, vd. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Lições de Direito Administrativo*, Lex Edições, Lisboa, vol. I, 1999, pp. 329-330.

⁽³⁰⁾ Para uma visão do direito constitucional português das Autarquias Locais, vd. AA. VV, *30 Anos do Poder Local na Constituição da República Portuguesa. Ciclo de Conferências na Universidade do Minho-2006, Braga 13 de Outubro, 14 de Novembro e 07 de Dezembro*, ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA (coord.), edição Governo Civil do Distrito de Braga, Braga, 2007; AA. VV, *Jornadas dos 40 Anos do Poder Local*, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA/CARLOS BATALHÃO, edição AEDREL, Braga, 2017.

respetivas”, sendo que “[as] atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão regulados por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa”. E, nesta sequência, estas atribuições das Autarquias Locais são previstas na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (doravante Lei das Autarquias Locais), em harmonia com o princípio da descentralização administrativa e da subsidiariedade. A Lei das Autarquias Locais começa essa enunciação com o elenco de fins públicos locais, em cláusula aberta, sendo que esse enunciação geral se vai concretizando através de rol exemplificativo, a que acresce as aberturas potenciadas pela aplicação de dois institutos jurídicos (contratação interadministrativa e descentralização legal) e de um grupo de princípios, sendo que uns são de orientação numa perspetiva positiva: *i)* da Descentralização, *ii)* da Subsidiariedade e aproximação dos serviços públicos e decisões às populações locais, *iii)* da Complementaridade, *iv)* da prossecução do interesse público e da proteção dos cidadãos; e outros constituem princípios-limite: *i)* igualdade e não discriminação; *ii)* prossecução do interesse público e continuidade da prestação do serviço público; *iii)* necessidade e suficiência dos recursos; *iv)* intangibilidade das atribuições do Estado e do Município; *v)* eficiência administrativa.

Procurando, agora, aferir como tem sido operacionalizado o artigo 113.º da Lei das Autarquias Locais, sendo certo que este fixa o alcance e os limites do processo de descentralização a realizar através de lei — devendo ter em conta os princípios da descentralização, da subsidiariedade e da intangibilidade das atribuições do Estado e as das Autarquias Locais e devendo traduzir-se em processos de transferência progressiva, contínua e sustentada de competências em todos os domínios dos interesses próprios das populações locais, em especial no âmbito das funções económicas e sociais — **Somos da opinião de que, no conjunto de competências transferidas são movimentados poderes para prosseguir interesses públicos nacionais (correspondendo alguns deles a assuntos não eminentemente locais, sendo certo que em alguns casos falamos mesmo de interesses públicos exclusivamente nacionais)**. Assim, já para não falar das competências transferidas na área da justiça, nas áreas portuárias, na cultura, no património e na habitação ⁽³¹⁾, pensemos apenas, *designadamente*: *i)* na da educação; *ii)* na da saúde, *iii)* e nas áreas sociais.

⁽³¹⁾ Não entendemos por bem tratar estes tópicos em particular nesta lição, uma vez que esta é dirigida a alunos de 2.º ano do Curso de Licenciatura em Direito.

Vejamos em particular que interesses públicos (nacionais) passam a ser prosseguidos localmente, por via de competências transferidas nas áreas da saúde, na área social e na da educação.

Sucintamente, o Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro, transfere para os órgãos municipais a participação no planeamento, na gestão e na realização de investimentos relativos a novas unidades de prestação de cuidados de saúde primários, nomeadamente na sua construção, equipamento e manutenção (por força da alínea a) do artigo 2.º).

No domínio da Saúde ⁽³²⁾, as Autarquias Locais passam, portanto, a: *i)* participar no planeamento, na gestão e na realização de investimentos relativos a novas unidades de prestação de cuidados de saúde primários, nomeadamente na sua construção, equipamento e manutenção; *ii)* gerir os trabalhadores, inseridos na carreira de assistentes operacionais, das unidades funcionais dos Agrupamentos de Centros de Saúde (ACES) que integram o Serviço Nacional de Saúde; e *iii)* participar nos programas de promoção de saúde pública, comunitária e vida saudável e de envelhecimento ativo.

É transferida para o Município a responsabilidade pela gestão operacional e financeira dos centros de saúde do Serviço Nacional de Saúde (SNS) disponíveis à população na respetiva área geográfica, designadamente de manutenção, de conservação e de gestão dos equipamentos e serviços de apoio logístico.

São delegadas também várias competências de gestão, nomeadamente pelas alíneas b), c) e d), do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro. E, de entre essas, a gestão, a manutenção e a conservação de outros equipamentos afetos aos serviços de saúde primários, a gestão dos trabalhadores integrados na carreira de assistente operacional, das unidades funcionais dos Agrupamentos de Centros de Saúde (ACES), transferindo ainda a gestão dos serviços de apoio logístico das unidades funcionais dos ACES, pelo que a transferência de competências de gestão traz consigo a transição de trabalhadores e a gestão de pessoal, os serviços logísticos, portanto, de limpeza, atividades de apoio à vigilância e segurança, arranjos exteriores, incluindo jardinagem, o fornecimento de eletricidade, gás, água e saneamento, a gestão de viaturas e respetivos encargos, outros encargos de deslocação, utilizados para prestação de cuidados de saúde, seguros dos

⁽³²⁾ Sobre o tema, vd. o nosso “A descentralização administrativa nos domínios da saúde: *is less still more?*”, em coautoria com JOSÉ HENRIQUE ROCHA, in: *A Reforma do Estado e a Descentralização Administrativa em Portugal. Estudos Reunidos*, Coimbra: Almedina, 2023, pp. 141-155.

estabelecimentos de saúde transferidos, manutenção de elevadores, sistemas AVAC e, caso haja, pagamento de rendas e outros encargos inerentes ao património.

Ou seja, além da gestão do património ligado aos ACES, fica também a autarquia com os trabalhadores ligados a esse património e não os que se encontram adstritos à efetivação dos serviços de saúde que neles se praticam e dos atos que envolvem a “vida” dos ACES, *id est*, aquele *quid* que é a parte diretamente ligada a cuidados de saúde já não é transferido.

Ainda sobre as competências movimentadas temos aquela que descreveríamos como a única efetiva competência de cuidados de saúde: competência para ser parceiro estratégico nos programas de prevenção de doença, com especial incidência na promoção de estilos de vida saudáveis e envelhecimento ativo, nos termos da alínea e) do artigo 2.º, intrinsecamente ligado com as normas do artigo 16.º, prevendo-se a possibilidade de realização de contratos-programa com a administração central, sendo certo que estes contratos-programa têm limites de financiamento.

Vejamos no domínio da Educação ⁽³³⁾: aqui as Autarquias passam a ter competências para a participação no planeamento, na gestão e na realização de investimentos relativos aos estabelecimentos públicos de educação e de ensino integrados na rede pública do 2.º e 3.º ciclos de ensino básico, e do ensino secundário, incluindo o profissional, nomeadamente na sua construção, equipamento e manutenção.

No que concerne ao planeamento, ficam a cargo das Câmaras Municipais: *i*) a elaboração da Carta Educativa (artigos 5.º a 16.º), *ii*) o plano de transportes escolares (artigos 17.º a 22.º) e, ainda, *iii*) a definição da rede de ofertas de educação (artigos 23.º a 30.º). No que respeita ao investimento no edificado escolar (artigos 31.º e 32.º), destacam-se as competências da construção, a requalificação e a modernização dos edifícios escolares, bem como a realização de intervenções de conservação e de pequena reparação em estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário, exceto nos edifícios da Parque Escolar, E. P. E. e, ainda a aquisição de equipamento básico, mobiliário e material didático.

Quanto a competências de gestão, destacam-se quatro essenciais, a saber: *i*) a ação social escolar (artigos 33.º a 41.º), que, segundo o artigo 30.º da LBSE, se traduz “(...) num

⁽³³⁾ Sobre o tema, vd. o nosso, “A descentralização administrativa nos domínios da educação: less is more”, em coautora com ANA RITA PRATA, in: *A Reforma do Estado e a Descentralização Administrativa em Portugal. Estudos Reunidos*, Coimbra: Almedina, 2023, pp. 77-93.

conjunto diversificados de ações, concretizadas através da aplicação de critérios de discriminação positiva que visem a compensação social e educativa dos alunos economicamente mais carenciados”; *ii*) o recrutamento do pessoal não docente (artigos 42.º a 45.º); *iii*) o funcionamento dos edifícios escolares (artigos 46.º a 48.º); *iv*) a segurança escolar (artigo 49.º). Dizer que a ação social se desdobra em 5 valências fundamentais: *i*) os refeitórios escolares são tarefa das Câmaras Municipais, já no que diz respeito aos preços das refeições estes são fixadas por despacho dos membros do Governo competentes; *ii*) os transportes escolares, ficando a cargo das Câmaras Municipais organizar o processo de acesso aos mesmos, requisitar às entidades concessionárias os passes escolares, contratar e gerir os circuitos especiais, entre outros; *iii*) as residências escolares, sendo transferidas para a titularidade dos Municípios a rede oficial de residências para estudantes e os alojamentos nas modalidades de colocação junto de famílias de acolhimento; *iv*) e a escola a tempo inteiro, que se traduz em medidas de apoio à família e a realização de atividades em que a sua planificação é desenvolvida não só pelas câmaras municipais, mas também pelos órgãos de administração e gestão dos Agrupamentos.

Finalmente, quanto ao domínio social, importa considerar o Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, que concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da ação social. Assim, de forma sintética, nos termos do n.º 1 do artigo 3.º, é da competência dos órgãos municipais: *i*) Assegurar o serviço de atendimento e de acompanhamento social; *ii*) Elaborar as cartas sociais municipais, incluindo o mapeamento de respostas existentes ao nível dos equipamentos sociais; *iii*) Assegurar a articulação entre as cartas sociais municipais e as prioridades definidas a nível nacional e regional; *iv*) Implementar atividades de animação e apoio à família para as crianças que frequentam o ensino pré-escolar que correspondam à componente de apoio à família nos termos do artigo 12.º; *v*) Elaborar os relatórios de diagnóstico técnico e acompanhamento e de atribuição de prestações pecuniárias de carácter eventual em situações de carência económica e de risco social; *vi*) Celebrar e acompanhar os contratos de inserção dos beneficiários do Rendimento Social de Inserção; *vii*) Desenvolver programas nas áreas de conforto habitacional para pessoas idosas, designadamente em articulação com entidades públicas, instituições particulares de solidariedade social ou com as estruturas de gestão dos programas temáticos; *viii*) Coordenar a execução do programa de contratos locais de desenvolvimento social (CLDS), em articulação com os conselhos

locais de ação social, emitir parecer, vinculativo quando desfavorável, sobre a criação de serviços e equipamentos sociais com apoios públicos ⁽³⁴⁾.

Aqui chegados, e depois de uma análise, uma percepção fica: o círculo legal de atribuições das autarquias é, agora, muito aberto e muito variável, por força da possível transferência (*movimentação*) de poderes do Estado para as Autarquias Locais e tendo em conta o processo desencadeado e as opções temáticas de transferência escolhidas.

Importa, agora, fazer **um ponto de situação e sobretudo fazer alguns questionamentos (com provocação)**, tendo em conta que, hoje, depois de 31.04.2022, grande parte do pacote de delegação de competências, previsto na Lei 50/2018, de 16 de agosto, passou definitivamente para as 278 Autarquias municipais. Impõe-se, em primeiro lugar questionar o que ganham e o que perdem as Autarquias Locais **e aferir do *quantum* de Autonomia Local existente.**

É certo que, nos termos da Lei das Autarquias Locais, “[o] Estado e as autarquias articulam entre si a prossecução das respetivas atribuições, podendo recorrer a transferência legal de competências e à delegação de competências contratual, no respeito pelo princípio da intangibilidade das atribuições de cada uma”.

Precisamente, tendo em conta os princípios de colaboração e complementaridade entre Estado-Autarquias, a repartição de competências foi sendo operacionalizada e será caso para questionar numa lógica simples e provocatória, se “*quem parte e reparte e fica com a pior parte ou é burro ou não tem arte*”. Ora, “a descentralização é a pedra angular da reforma do Estado”: assim se diz no Programa do XXII Governo Constitucional. Contudo, e, de imediato, nos assalta a dúvida quanto a saber que competências são e que efetivo poder de decisão recebem as Autarquias; se acolhem competências decisórias ou se recebem poderes (apenas) para executar aquilo que já foi definido pelo Estado. Isto, por um lado.

Lembre-se o princípio da autonomia educativa dos Agrupamentos de Escolas e das Escolas não agrupadas e a gestão escolar por órgãos escolares. **Interrogamo-nos se haverá possibilidade e/ou grande margem para realizar *políticas públicas locais em matéria educativa*.** E na área da saúde a mesma dúvida se nos apresenta. Sucintamente, o Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro, transfere para os órgãos municipais a

⁽³⁴⁾ Sobre o tema, vd. o nosso “A descentralização administrativa no domínio da ação social: *less is (most definitely) more*”, em coautoria com VASCO CAVALEIRO, in: *A Reforma do Estado e a Descentralização Administrativa em Portugal. Estudos Reunidos*, Coimbra: Almedina, 2023, pp. 159-171.

participação no planejamento, na gestão e na realização de investimentos relativos a novas unidades de prestação de cuidados de saúde primários. E de entre as competências de gestão transferidas para as autarquias, destaca-se: i) a manutenção e a conservação de equipamentos afetos aos serviços de saúde primários; ii) a gestão dos serviços de apoio logístico e iii) a gestão dos trabalhadores integrados na carreira de assistente operacional das unidades funcionais dos Agrupamentos de Centros de Saúde (ACES). Pelo que, em suma: na área da saúde, o processo de descentralização ocorre em matérias de gestão corrente, deixando de fora a possibilidade de o poder local desenhar políticas públicas locais, que alarguem significativamente a abrangência e extensão dos serviços prestados, não sendo transferidas competências de dimensão estratégica para o setor, embora esteja prevista a criação de um Conselho Municipal de Saúde. Como se percebe, com a exceção da que permite ser parceiro estratégico nos programas de prevenção de doença, com especial incidência na promoção de estilos de vida saudáveis e envelhecimento ativo, a transferência de competências operada não impacta no “domínio da saúde propriamente dito” dos ACES, **não configurando a possibilidade de realização de *políticas públicas locais na área da saúde***.

No que concerne às relações administrativas relevantes que nesta teia de atores e na pluralidade de atuações na saúde se evidenciam, importa registar fragilidades várias, à semelhança do que acontece na Educação, destacando-se com particular preocupação a possibilidade de acompanhamento ou monitorização na execução das competências, sendo o financiamento (ou ausência suficiente dele) o assunto que mais suscita controvérsia e centralidade na descentralização administrativa.

Aliás, os tópicos da (in)suficiência das transferências financeiras que acompanham a transferência dos encargos e do *montante* do Fundo de Financiamento da Descentralização e os necessários e constantes (mas incertos) reequilíbrios, bem como o da possibilidade de violação dos princípios da neutralidade financeira estiveram sempre no centro deste debate, juntando-se todos para acumular incerteza e perda de autonomia financeira da Governação Local. Assim acontecendo na área da educação e sobretudo na área social, onde os custos indiretos não são contabilizados na transferência de verbas no Orçamento Geral do Estado, tendo existido a necessidade de posteriores reequilíbrios. E tanto na educação como na saúde, acresce que os municípios continuam a questionar se as verbas a transferir no domínio são suficientes para suportar os custos com o pessoal e com toda a manutenção dos serviços (o que inclui serviços de limpeza, segurança, custos de

eletricidade, água, gás e saneamento, comunicações, manutenção e verificação de equipamentos, seguros e fornecimento de consumíveis).

Ainda a propósito de autonomia local e *autogovernança*, importa refletir, por outro lado, sobre os modos de interferência nas decisões administrativas adotadas ao abrigo das competências transferidas. Estarão elas em conformidade com o disposto no art. 8.º da CEA ⁽³⁵⁾, o estabelecido no art. 242.º da CRP³⁶, e a Lei de Tutela do Estado sobre as Autarquias Locais (Lei n.º 27/96 de 1 de agosto, doravante Lei de Tutela) ⁽³⁷⁾?

Lembrar que a tutela, ou poder de controlo, do ponto de vista da legalidade é a única via válida de interferência do Estado na Governança Local, sendo certo que a atuação inspetiva é a que é acolhida na Lei de Tutela.

⁽³⁵⁾ A este propósito a CEAL prevê a seguinte disciplina: Art. 8.º, n.º 1: “só pode ser exercida qualquer tutela administrativa sobre as autarquias locais segundo as formas e nos casos previstos pela Constituição e pela lei”. Art. 8.º, n.º 2: “A tutela administrativa dos actos das autarquias só deve normalmente visar que seja assegurado o respeito pela legalidade e pelos princípios constitucionais. Pode, contudo, compreender um juízo de oportunidade exercício por autoridades de grau superior relativamente a atribuições cuja execução seja delegada nas autarquias locais”. Art. 8.º, n.º 3: “A tutela administrativa das autarquias locais deve ser exercida de acordo com um princípio da proporcionalidade entre o âmbito da intervenção da autoridade tutelar e a importância dos interesses que pretende prosseguir”.

³⁶ A este propósito a CRP prevê a seguinte disciplina sobre tutela administrativa: art. 242.º, n.º 1: “A tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei”. O art. 242.º, n.º 2: “As medidas tutelares restritivas da autonomia local são precedidas de parecer de um órgão autárquico, nos termos a definir por lei”. O art. 242.º, n.º 3: “A dissolução de órgãos autárquicos só pode ter por causa ações ou omissões ilegais graves”.

⁽³⁷⁾ Nos termos da Lei de Tutela, a tutela do Estado consiste na verificação do cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos autárquicos e dos serviços das autarquias (art. 2.º), sendo que se realiza através da realização de inspeções, inquéritos e sindicâncias (art. 3.º). A tutela inspetiva realiza-se através de «serviços inspetivos» da Inspeção Geral de Finanças, competindo-lhes averiguar do cumprimento das obrigações impostas por lei, procedendo a inquéritos e sindicâncias aos órgãos e serviços autárquicos, devendo realizar visitas e elaborar relatórios informativos que devem ser comunicados ao membro do Governo competente. Existindo omissões ou ações ilegais graves dos eleitos ou dos órgãos colegiais, cabe ao Ministro da tutela desencadear um procedimento em que é dado direito de contraditório à autarquia. E cabe-lhe remeter, se for caso disso, para o Ministério Público o relatório recebido. Na medida em que a tutela não é sancionatória, as decisões de dissolução de órgãos autárquicos ou de declaração de perda de mandato dos seus membros cabem apenas aos tribunais. E os Tribunais Administrativos são os tribunais competentes para conhecer estas ações (art. 11.º, n.º 1), sendo cerco que têm legitimidade para propor tais ações, entre outros, o Ministério Público (art. 11.º, n.º 2 e 3). Essas sanções correspondem respetivamente: à perda do mandato (art. 8.º) e à dissolução do órgão colegial (art. 9.º).

Vejamos alguns exemplos que suscitam inquietude. Há controlos sobre a execução das competências na área da saúde e há controlos sobre o corpo não docente afeto às competências na área da educação que merecem as nossas reservas. Em particular, referimo-nos à avaliação de desempenho do pelos Diretores dos Agrupamentos de Escolas e Escolas não Agrupadas, e o exercício de certos poderes punitivos pertas algumas infrações no domínio do poder disciplinar ⁽³⁸⁾.

Parece-nos que também aqui se confirma que a Governação Local dos nossos dias está sob efeito de fenómenos disruptivos: aqui destacamos a perda da capacidade de autogoverno, em razão de um controlo (eventualmente muito) mais intenso. E a dúvida instala-se aqui, precisamente: A relação incerta entre a Governação Pública do Estado e a Governação Pública Local no momento em que pensamos que uma tutela de legalidade pode ser substituída por uma tutela de mérito do domínio do exercício das competências delegadas. É certo que a parte final do n.º 2 do art. 8 da CEAL dispõe que a tutela administrativa “[pode], contudo, compreender um juízo de oportunidade exercício por autoridades de grau superior relativamente a atribuições cuja execução seja delegada nas autarquias locais”.

Por último, mas não menos importante, a falta de monitorização do estado da arte neste assunto. Somos todos a questionar que competências são efetivamente executadas pelos 278 municípios; se existe ou não existe coesão territorial e solidariedade inter-regional em todo este processo; e a que resultados tem chegado a Comissão de Acompanhamento do processo de transferência de competências dos órgãos do Estado para os órgãos das Autarquias Locais.

Parte II — A Governação Pública Local sob o impacto das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC).

A transição digital local não deixa ser o resultado de uma vontade própria, ainda que seja também o resultado de uma obrigação decorrente de Estratégias Europeias e Nacionais. De um modo e de outro, os processos de transformação digital visam alcançar o crescimento económico, a prestação de melhores serviços públicos e o desenvolvimento humano e social dos cidadãos.

⁽³⁸⁾ Sobre o tema, vd. o nosso, “Descentralização administrativa em curso: as questões jurídicas, a ausência de estudos multidisciplinares e a centralidade da questão financeira”, in *A Reforma do Estado e a Descentralização Administrativa em Portugal. Estudos Reunidos*, Coimbra: Almedina, 2023, pp. 115-140.

A transição digital tem sido acolhida como prioridade na Europa, no contexto da efetiva implementação do *Mercado Único Digital*, e, em particular, a transformação digital da Governação Pública e das Administrações Públicas em Portugal integra o Plano de Ação para a Transição Digital, aprovada pela Resolução n.º 30/2020, pelo anterior Governo, em Conselho de Ministros, no dia 21 de abril, e faz parte dos Planos de ação do atual Governo. O Programa do XIII Governo Constitucional dispõe o seguinte no seu 4.º ponto: “Desafio Estratégico: Sociedade digital, da criatividade e da inovação: O futuro agora: construir uma sociedade digital”, sendo certo que quanto à digitalização do Estado e das Administrações Públicas, o Governo compromete-se a reforçar as medidas acolhidas na “Estratégia de Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública para 2020-2023” e a acolher outras novas ⁽³⁹⁾.

Na Europa, no âmbito do objetivo do *Mercado Único Digital* ⁽⁴⁰⁾, a Comissão Europeia apresentou uma série de medidas, onde se inclui o *Plano de Ação Europeu* (2016-2020) para a *Administração Pública em Linha*; instrumentos para acelerar a transformação digital da administração pública (*eGovernment & Digital Public Services*), a *Plataforma Digital Única*; e a *Cloud* europeia como parte do modelo *NextGenerationEU* ⁽⁴¹⁾. E importa evidenciar a

⁽³⁹⁾ Afirma-se no Programa do XIII Governo Constitucional que “Com uma correta utilização do manancial de dados, a utilização de inteligência artificial, IoT, 5G, Blockchain, computação avançada e demais tecnologias ao dispor, será possível melhorar os serviços existentes e desenvolver novos serviços capazes de colocar Portugal num patamar de excelência global. Portugal não pode desperdiçar esta oportunidade de colocar a tecnologia ao serviço das pessoas com um propósito humanista, sustentável e virado para o mundo. A Administração Pública, enquanto força motriz do Estado, deve estar dotada dos meios humanos e tecnológicos necessários ao cumprimento da sua missão. Para tal é urgente garantir o uso generalizado das tecnologias de informação em todos os organismos públicos e nos diversos serviços que estes disponibilizam. É ainda essencial aumentar o nível de qualificações e de competências dos trabalhadores públicos, com especial enfoque nas competências digitais”. Informação disponível em <https://www.portugal.gov.pt/gc23/programa-do-governo-xviii/programa-do-governo-xviii-pdf.aspx?v=%C2%ABmlkvi%C2%BB=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>, consultada em 27.08.2023.

⁽⁴⁰⁾ Sobre este assunto, *vd.* JOANA COVELO DE ABREU, “O Mercado Único Digital e a interoperabilidade administrativa: A proteção de dados pessoais na articulação entre administrações públicas nacionais e as instituições e órgãos da União Europeia — reflexões prospetivas”, *in* Carla Amado Gomes *et al.* (eds.), *O Direito Administrativo nos 30 anos da Constituição Brasileira de 1988: Um Diálogo Luso-Brasileiro*, ICJP/CIDP, 2019, pp. 206-242; JOANA COVELO DE ABREU/ALESSANDRA SILVEIRA, “Interoperability solutions under Digital Single Market: European e-Justice rethought under e-Government paradigm”, *in* *European Journal of Law and Technology*, vol. 9, n.º 1, 2018.

⁽⁴¹⁾ Na realidade, no contexto europeu, podemos dizer, a título enumerativo, que, de forma a aproveitar o potencial transformador do digital, tem-se verificado um forte investimento no domínio digital,

promoção de *uma Economia Circular de Dados* ⁽⁴²⁾, recentemente musculada através da conversão em *Espaço Comum Europeu de Dados* pelo *Regulamento Governação Europeia dos Dados* ⁽⁴³⁾, que é mais um exemplo a destacar, a par de outras medidas de transformação digital da

nomeadamente: *i)* na criação de programas e estratégias para impulsionar a competitividade digital e económica das empresas; *ii)* no apoio a iniciativas orientadas para a capacitação dos cidadãos com as competências necessárias para o mundo e mercado de trabalho digitais e promotoras da eliminação da diferença na participação entre mulheres e homens; *iii)* na institucionalização de um ambiente regulatório e económico propício à utilização e criação de novas tecnologias, com particular enfoque no bem-estar e na prosperidade do cidadão; *iv)* no desenvolvimento de uma infraestrutura digital que permita ao cidadão tirar partido das novas oportunidades oferecidas pelas tecnologias; e, em particular; *v)* nas iniciativas de promoção do governo eletrónico, da inovação responsável do Estado com base em novas tecnologias, da cocriação e experimentação de serviços públicos digitais, na efetivação de princípios de administração aberta e na criação de parcerias entre atores de inovação.

⁽⁴²⁾ No que respeita à concretização de *uma economia circular de dados* no contexto da União Europeia, importa sublinhar, em primeiro lugar, a existência de um quadro normativo direcionado a promover a abertura e reutilização de informação em cenário de segurança e respeito pela privacidade, de que também falaremos a seguir e que se prende sobretudo com o Regulamento Geral de Proteção de dados. Aquele propósito de *circularidade de dados* tem sido alcançado através de um quadro normativos diverso, que inclui, designadamente, o Regulamento (UE) n.º 2018/1807 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, relativo a um regime para o livre fluxo de dados não pessoais na União Europeia; o Regulamento (UE) n.º 2018/1725 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos e organismos da União e à livre circulação desses dados, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 45/2001 e a Decisão n.º 1247/2002/CE; e pela Diretiva (UE) 2019/1024 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativa aos dados abertos e à reutilização de informações do setor público. Recentemente foi publicado o *Regulamento Governação Pública de Dados*, que reforça a criação de *um Espaço Europeu Comum de Dados*.

⁽⁴³⁾ Este Regulamento (o Regulamento (EU) 2022/868 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2022) vem prever: *i)* as condições para a reutilização, na União, de determinadas categorias de dados detidos por organismos do setor público; *ii)* um regime de notificação e supervisão para a prestação de serviços de intermediação de dados; *iii)* um regime para o registo voluntário das entidades que recolhem e tratam dados disponibilizados para fins altruístas; *iv)* um regime para a criação de um Comité Europeu da Inovação de Dados. Numa ambivalência estratégica, julgamos que este novo Regulamento, ao mesmo tempo que cria um espaço europeu de dados e procura, através da reutilização fácil, promover o crescimento da economia e o desenvolvimento social, uma vez que é concebido para que sejam desenvolvidos novos produtos e serviços, também faz perigar dados pessoais e a privacidade e por isso, ainda que se diga, em harmonia com os valores mais caros à União, começa a ir perigosamente mais longe do que a Disciplina europeia que o anteceder, pois, ainda que diga que não cria novas obrigações aos Estados de permitir a reutilização de dados e embora não os isente de obrigações de confidencialidade, é nossa opinião de que a partilha de dados relativo às empresas e a abertura de dados oficiais começa necessariamente agora.

Europa, as quais, e bem, todas elas não deixam de ter em primeira linha a proteção das *personas singulares titulares de dados pessoais* e a promoção de segurança, sendo o RGPD um verdadeiro rochedo normativo, agora usada a expressão num sentido positivo, sólido e inabalável ⁽⁴⁴⁾.

⁽⁴⁴⁾ Referimo-nos ao Regulamento (UE) n.º 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados). Depois, importa destacar outras fontes de direito europeu que versam sobre o tema, ainda que 2 delas já revogadas, como veremos. Vejamos: a Diretiva (UE) 2016/1148 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de julho de 2016, relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e da informação em toda a União; a Diretiva (UE) 2018/1972 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, que estabelece o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas; a Diretiva 2002/58/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de julho de 2002, relativa ao tratamento de dados pessoais e à proteção da privacidade no setor das comunicações eletrónicas (Diretiva relativa à privacidade e às comunicações eletrónicas); a Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de setembro de 2013, sobre a estratégia da União Europeia para a cibersegurança: um ciberespaço aberto, seguro e protegido (2013/2606(RSP)); a Recomendação (UE) 2017/1584 da Comissão, de 13 de setembro de 2017, sobre a resposta coordenada a incidentes e crises de cibersegurança em grande escala. Lembrar, contudo, que no que concerne ao âmbito da implementação da estratégia de cibersegurança da União Europeia (“UE”), entrou em vigor, no passado dia 16 de janeiro de 2023, a Diretiva (UE) 2022/2055, relativa às medidas destinadas a assegurar um elevado nível comum de cibersegurança em toda a União (“Diretiva SRI2”), bem como a Diretiva (UE) 2022/2557[3], relativa à resiliência das entidades críticas (“Diretiva REC”). A Diretiva SRI2 vem revogar a Diretiva (UE) 2016/1148[4] relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e da informação em toda a União (“SRI”) — o primeiro instrumento legal ao nível da União Europeia sobre cibersegurança—, alterando ainda o Regulamento (UE) 910/2014[5] relativo à identificação eletrónica e aos serviços de confiança para as transações eletrónicas no mercado interno, e a Diretiva (UE) 2018/1972[6] que estabelece o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas. A Diretiva SRI2 é destinada a viabilizar a transição digital que se avizinha em diversos setores e a mitigar de forma cooperante e coordenada as ameaças cibernéticas e os riscos de segurança que daí decorrerão, vindo impor medidas de gestão de riscos e obrigações de informação mais rígidas e detalhadas para um maior número de entidades, nomeadamente, as administrações públicas e as médias e grandes empresas do Estados-Membro da União Europeia, incluindo, designadamente, prestadores de redes de comunicações públicas ou serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público. Aplica-se ainda a um conjunto mais alargado de setores, tidos por “essenciais”, de entre os quais, os setores da energia, transportes, bancário, infraestruturas do mercado financeiro, saúde, água potável, águas residuais, infraestruturas digitais, administração pública e espaço. A Diretiva SRI2 vem ainda estabelecer um conjunto de disposições respeitantes à monitorização interna, à supervisão das entidades reguladoras nacionais e a sanções harmonizadas, de modo a acautelar o incumprimento destas novas imposições. A aprovação desta nova Diretiva foi acompanhada pela Diretiva REC, que substitui a Diretiva 2008/114/CCCE[7], relativa à identificação e designação das infraestruturas críticas europeias e à avaliação da necessidade de melhorar a sua proteção. A Diretiva REC vem impor a

Em particular, a plataforma digital única concebida pelo Regulamento (UE) n.º 2018/1724 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 2 de outubro de 2018, relativo à criação de *uma Plataforma Digital Única* para a prestação de acesso a informações, a procedimentos e a serviços de assistência e de resolução de problemas, e que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 ⁽⁴⁵⁾, facilitará o acesso em linha às informações, aos procedimentos administrativos e a serviços de assistência que os cidadãos e as empresas necessitam para viver ou fazer negócios num outro país da União Europeia. Trata-se, na verdade, da previsão de um ponto de acesso único a procedimentos, às informações e a serviços administrativos em linha ⁽⁴⁶⁾. Deste Regulamento resulta claramente a necessidade de em

assunção de medidas técnicas, operacionais e organizativas reforçadas, com vista a assegurar a gestão de riscos para a segurança das redes e da informação, assim garantido a resiliência das infraestruturas classificadas como “críticas”, designadamente, as infraestruturas digitais, perante ameaças como catástrofes naturais, ataques terroristas, etc., que, não constituindo riscos cibernéticos — uma vez estes vêm já salvaguardados na Diretiva SRI2 —, colocam em causa os sistemas de rede e informação, concretamente, no que concerne aos seus componentes físicos e ambiente. Para concluir, ainda notar que, no que respeita, concretamente, ao setor financeiro, foi ainda publicado o Regulamento (UE) n.º 2022/2554[8] relativo à resiliência operacional digital do setor financeiro (*Digital Operational Resilience Act* ou DORA), que vem estabelecer normas especiais com vista a assegurar a (ciber)segurança das redes e dos serviços que suportam a atividade das entidades financeiras na União Europeia. Finalmente, dizer que as Diretivas SRI2 e REC devem ser transpostas pelos Estados-Membro da UE até outubro de 2024.

⁽⁴⁵⁾ O Regulamento faz parte de um pacote de conformidade lançado em 2017, o qual incluía também a proposta para uma ferramenta de informação do mercado único e melhoramentos ao SOLVIT [Soluções para problemas relativos aos seus direitos enquanto cidadão da União Europeia (Comissão Europeia)], o serviço de assistência gratuito para o mercado interno. Documentos relacionados: Recomendação 2013/461/UE da Comissão, de 17 de setembro de 2013, sobre os princípios que regem o SOLVIT (*JO L 249*, de 19.9.2013, pp. 10-15); Regulamento (UE) n.º 1024/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno e que revoga a Decisão 2008/49/CE da Comissão («Regulamento IMI») (*JO L 316*, de 14.11.2012, pp. 1-11); Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno (*JO L 376*, de 27.12.2006, pp. 36-68).

⁽⁴⁶⁾ A plataforma digital única irá encaminhar os cidadãos e as empresas às informações sobre as regras, os direitos e os procedimentos nacionais e da União Europeia e os sítios *Web* onde podem operacionalizar esses procedimentos em linha. Em termos práticos, a função de pesquisa do portal «A sua Europa» dará acesso a: *i*) informações — os cidadãos poderão encontrar facilmente informações fiáveis e de qualidade sobre as regras nacionais e da União Europeia que se lhes aplicam quando pretendem exercer os seus direitos no mercado interno; *ii*) procedimentos — os cidadãos irão descobrir exatamente de que modo devem executar procedimentos administrativos e quais as etapas que devem seguir; *iii*) serviços de assistência — se os utilizadores ainda estiverem confusos em relação às regras a aplicar ou tiverem algum problema com um procedimento, serão encaminhados para o serviço de assistência nacional ou da União Europeia mais

todos os Estados-Membros se proceder à operacionalização da transição digital das Administrações Públicas, dos seus serviços e procedimentos, uma vez que a plataforma digital única requer que sejam disponibilizados nos Estados-Membros um maior número de *procedimentos conectados e em linha* do que os que estão atualmente disponíveis, tanto para os utilizadores nacionais no seu próprio país como para outros utilizadores transfronteiriços⁴⁷. O *eportugal.gov.pt* é o portal central de serviços públicos em Portugal com idêntica função, de que falaremos a seguir, sendo certo que o Programa do XIII Governo faz referência à criação de *um portal único de serviços digitais*, indo ao encontro daquele objetivo europeu⁽⁴⁸⁾. Ainda a propósito do quadro europeu, importa sublinhar os avanços dados em matéria abertura e reutilização de dados, uma vez que a par das normas que incidem sobre *dados abertos e reutilização de dados do setor público* (Diretiva (UE) 2019/1024 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativa aos dados abertos e à reutilização de informações do setor pública, conhecida como *Diretiva Dados Abertos*), foi recentemente publicado o *Regulamento Governação Europeia dos Dados*⁽⁴⁹⁾, e que anuncia a mais recente

adequado. Neste contexto, ganha particular enfoque o «princípio da declaração única», no sentido de que os utilizadores não devem submeter às autoridades documentos ou dados que já estão em posse de outra autoridade, fazendo vingar um sério intercâmbio transfronteiriço de elementos de prova para um conjunto de procedimentos. A Comissão vai, também, propor uma identidade eletrónica europeia segura (*European e-identity*), na qual os cidadãos podem confiar e utilizar em qualquer parte da Europa para tudo, “desde pagar impostos até alugar uma bicicleta”, “uma tecnologia onde cada um pode controlar os seus dados e controlar como é que os seus dados são utilizados”.

(47) Assim, até dezembro de 2023, o mais tardar, estarão totalmente disponíveis em linha 21 procedimentos administrativos importantes, em todos os países da União Europeia. Estes procedimentos abrangem situações relevantes para fazer negócios, trabalhar, estudar ou deslocar-se de um local para outro. Entre os exemplos, incluem-se: *i*) solicitar um comprovativo de residência; *ii*) candidatar-se a uma bolsa de estudos; *iii*) solicitar o reconhecimento de títulos académicos; *iv*) registar um veículo; *v*) obter o Cartão Europeu de Seguro de Doença; *vi*) requerer a pensão de reforma; e *vii*) inscrever trabalhadores num regime de pensões e de seguros. Neste sentido, todos os procedimentos nacionais devem ser disponibilizados integralmente em linha a utilizadores transfronteiriços.

(48) Informação disponível em <https://www.portugal.gov.pt/gc23/programa-do-governo-xviii/programa-do-governo-xviii-pdf.aspx?v=%C2%ABmlkvi%C2%BB=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>, consultada em 27.08.2023.

(49) Este Regulamento (EU) 2022/868 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2022, relativo à Governação Europeia de Dados), que entrou já em vigor em 23 de junho de 2022 e que, após um período de tolerância de 15 meses, será aplicável a partir de setembro de 2023, estabelece o n.º 1 do seu art. 1.º, as condições para a reutilização, na União, de determinadas categorias de dados detidos por organismos do setor público; o regime atinente à prestação de serviços de intermediação de dados; o registo

estratégia europeia para os dados do setor público, criando *um espaço europeu comum de dados*, sendo que, de entre outras medidas, também se destaca pela criação de *um Portal único Europeu de dados ao qual o Portal Nacional de dados abertos (plataforma Aberta para dados Públicos Portugueses)* será indexado ⁽⁵⁰⁾.

Pois bem, a transição digital das administrações públicas no plano dos Estados deve ser também uma prioridade, sob pena de se comprometer a Estratégia Digital Europeia.

Não é de agora que as estratégias de modernização e simplificação administrativas são traçadas, entre nós. De há anos que se vem promovendo uma alteração do modelo de funcionamento e de proceder do setor público em Portugal, que se tem vindo a adaptar às novas realidades tecnológicas e aos desafios do chamado *e. government* ⁽⁵¹⁾. Refira-se, a título de exemplo, o *Programa Simplex+* ⁽⁵²⁾, *simplex 2016*, e *simplex 2023*⁽⁵³⁾; as medidas de

voluntário das entidades que recolhem e tratam dados disponibilizados para fins altruístas; e prevê também a criação de um *Comité Europeu da Inovação de Dados*.

⁽⁵⁰⁾ Vd. o n.º 4 do art. 8.º do Regulamento Governação Europeia de Dados, onde se prevê a criação de um *Catálogo Europeu de Dados Abertos*, ou “um ponto de acesso único europeu”, a conceber pela Comissão Europeia, que deverá “disponibilizar um registo eletrónico pesquisável dos dados disponíveis nos pontos de informação únicos nacionais e outras informações sobre a forma como solicitar dados através desses pontos de informação únicos nacionais”, cabendo aqui pensar-se que “o ponto de acesso local” estará indexado aos pontos de acesso nacionais e europeus, muito em breve, supomos.

⁽⁵¹⁾ O Orçamento Participativo de Portugal (OPP), lançado em 2016, por exemplo, configura um caso paradigmático de democracia participativa potenciada pela tecnologia. O OPP é um processo democrático deliberativo, mediante o qual as pessoas apresentam propostas de investimento e escolhem, através de voto, quais os projetos que devem ser implementados em diferentes áreas de governação. A implementação do OPP tem como objetivo construir um projeto de participação cidadã que aproxime as pessoas da política e promova uma maior ligação e integração entre territórios através de projetos de âmbito nacional. Diversos Municípios têm operacionalizado orçamentos participativos totalmente digitalizados, fazendo uso de Apps e SMS.

⁽⁵²⁾ No que respeita ao *Simplex*, este foi lançado em 2006 e contempla já mais de mil medidas de simplificação administrativa e legislativa para tornar mais fácil a vida dos cidadãos e das empresas na sua relação com a Administração, assim como contribuir para aumentar a eficiência interna dos serviços públicos. Reforçado em 2016, o Programa inclui 255 medidas de simplificação administrativa e legislativa e de modernização dos serviços públicos.

⁽⁵³⁾ A nova edição do SIMPLEX apresenta 18 novas medidas, que foram divulgadas em julho, devendo aplicar-se até final de 2023. Informação disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=simplex-traz-18-novas-medidas-ate-ao-final-de-2023>.

contratação pública eletrónica ⁽⁵⁴⁾; a alteração introduzida ao Código do Procedimento Administrativo ⁽⁵⁵⁾. Em particular, lembre-se a Estratégia TIC2020, *Estratégia para a Transformação Digital na Administração Pública* ⁽⁵⁶⁾ e o papel da *Agência para a Modernização Administrativa* (AMA)⁵⁷ e, por fim, a adoção da Estratégia *Cloud* para a Administração Pública, em 2019 ⁽⁵⁸⁾.

⁽⁵⁴⁾ A entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos, em 2008, colocou Portugal na linha da frente na contratação pública através de meios exclusivamente eletrónicos, sendo também possível consultar *online* todos os contratos resultantes do processo de aprovisionamento público através do Portal dos Contratos Públicos (Portal BASE), gerido pelo Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC). Posteriormente, em 2009, foi estabelecida a obrigatoriedade da contratação pública eletrónica bem como a criação de um mercado privado de prestadores certificados de serviços de plataformas de contratação pública, duas soluções pioneiras e inovadoras a nível mundial. Seguiu-se a previsão de um regime jurídico regulador do funcionamento dessas mesmas plataformas e ações concretas de monitorização das mesmas.

⁽⁵⁵⁾ A alteração introduzida ao Código do Procedimento Administrativo (aprovada pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro) veio trazer importantes novidades neste domínio, consagrando, desde logo, o princípio da “administração eletrónica”. Recentemente, foi aprovada mais uma alteração ao Código do Procedimento Administrativo com vista a reforçar a simplificação procedimental e a respetiva digitalização, incluindo em procedimentos em que estejam envolvidas as Autarquias Locais, sendo de acrescentar novas outras regras previstas em torno do funcionamento dos órgãos colegiais telemáticos (Lei n.º 72/2020, de 16 de novembro).

⁽⁵⁶⁾ Esta foi aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 108/2017, de 26 de julho, e veio contribuir para reforçar a transparência do setor público e a participação dos cidadãos, consolidando a utilização das TIC como uma ferramenta central para o processo de modernização do Estado. A Estratégia TIC2020 pretende responder aos desafios colocados pela necessidade de promover a simplificação administrativa e a organização dos serviços públicos em função das necessidades dos cidadãos e das empresas, apresentando uma série de medidas agrupadas em três eixos de ação: integração e interoperabilidade; inovação e competitividade; e partilha de recursos.

⁽⁵⁷⁾ Criada em 2007, a AMA acumula a gestão da Rede de Lojas e Espaços Cidadão e de portais transversais, como o Portal do Cidadão, com o desenvolvimento de projetos infraestruturais, como a componente de identificação eletrónica do Cartão de Cidadão ou a Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública; promoveu, em maio de 2018, a criação da Rede Nacional de Administração Aberta. Esta entidade coordena os trabalhos e é a instituição pública responsável pela promoção e pelo desenvolvimento da modernização administrativa em Portugal. Prossegue as atribuições da Presidência do Conselho de Ministros nas áreas da modernização e simplificação administrativas e da administração eletrónica, sob superintendência e tutela do Secretário de Estado Adjunto e da Modernização Administrativa, e participa também na coordenação do *Programa Simplex+*, que visa a cocriação de medidas de simplificação e modernização administrativas, e na implementação do Orçamento Participativo de Portugal, uma iniciativa que, como já escrevemos, permite aos cidadãos apresentarem e votarem em projetos de âmbito regional e

Mas como não antes, é agora que a transição digital é acelerada, em Portugal. Na legislatura anterior, foi recentemente aprovado o *Plano de Ação para a Transição Digital* (através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2020, de 21 de abril), tendo como propósito acelerar Portugal, sem deixar ninguém para trás, e projetar o país no mundo, ambicionando a convergência com a Europa, no domínio digital. Este *Plano de Ação para a Transição Digital* assenta em três pilares, a capacitação e inclusão digital, a transformação digital do tecido empresarial e a digitalização do Estado (e das administrações públicas central e local), pressupondo a atuação estratégica sobre três principais focos: as pessoas, as empresas ⁽⁵⁹⁾ e as Administrações Públicas ⁽⁶⁰⁾.

Na verdade, este Plano de Ação traduz mais uma etapa da jornada de modernização e simplificação administrativa, de reforço dos serviços públicos digitais no país e de concretização de conectividade e abertura de dados em posse das Administrações Públicas que é continuado pelo atual Governo, estando a garantia da respetiva execução a cargo da

nacional para investimentos públicos através do Orçamento Geral do Estado. Assim, o seu âmbito de atuação divide-se em três eixos: atendimento, transformação digital e participação pública.

⁽⁵⁸⁾ A *Estratégia Cloud para a Administração Pública*, em 2019, foi criada pelo Conselho para as Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Pública, pressupondo um conjunto de cinco princípios fundamentais de orientação para a sua implementação, a saber: *i)* segurança e soberania da informação e dos dados; *ii)* conceção de soluções de serviços em *cloud* pública, de acordo com uma *framework* de adoção; *iii)* verificação de soluções de mercado de serviços *cloud* conforme disponibilizados pelos fornecedores; *iv)* monitorização detalhada do consumo e qualidade dos serviços *cloud* existentes; *v)* deve ser definida à partida uma estratégia operacional de saída de cada serviço *cloud*, com vista a evitar o fenómeno do *vendor lock-in*.

⁽⁵⁹⁾ Do ponto de vista da transformação das empresas, a estratégia passa pelo empreendedorismo e atração de investimento, incide sobre o tecido empresarial, com foco nas PME, e na transferência de conhecimento científico e tecnológico para a economia.

⁽⁶⁰⁾ Naturalmente, ao nível da capacitação das pessoas, a estratégia passa pela educação digital, formação profissional, requalificação e inclusão e literacia digital. O Plano de Transição Digital tem como objetivo fomentar iniciativas que concorram para o desenvolvimento de competências digitais na sociedade em geral, justificando, assim, a adoção de medidas que, especificamente, incidam nos três sub-pilares definidos: a educação digital; a formação profissional e requalificação; e a inclusão e literacia digital. O Plano visa desenvolver e implementar o Programa INCoDe.2030, enquanto iniciativa interministerial que tem como objetivo dar resposta a três grandes desafios: *i)* garantir a literacia e inclusão digitais para o exercício da cidadania; *ii)* estimular a especialização em tecnologias e aplicações digitais para a qualificação do emprego; e *iii)* produzir novos conhecimentos em cooperação internacional. Recentemente foi publicado o Plano de Ação para a educação Digital (2021-2027). Informação disponível em <https://education.ec.europa.eu/pt-pt/focus-topics/digital-education/action-plan>. Também o *Plano de Transição Digital Local* deverá prever, com as adaptações adequadas, medidas de capacitação da sociedade e do cidadão.

Estrutura de Missão Portugal Digital (criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 31/2020, de 21 de abril)⁶¹.

A *Governança Pública digital* faz parte do Programa do XIII Governo Constitucional, integrando o 4.º “*Desafio Estratégico: Sociedade digital, da criatividade e da inovação: O futuro agora: construir uma sociedade digital*”, sendo que quanto à digitalização do Estado, o Governo irá acentuar as medidas acolhidas na “*Estratégia de Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública*” para 2020-2023 ⁽⁶²⁾ e introduzir outras novas.

Precisamente, a digitalização do Estado é o terceiro pilar do Plano de Ação para a Transição Digital de Portugal. Neste nível, o Plano incluía três medidas de entre as quais está sumariamente elencada a de instituir uma *Administração Pública Regional e Local conectada e aberta*.

Voltando à digitalização do Estado traçada ainda no Plano de Ação do XII Governo, sublinhar que ela tinha em vista os serviços públicos, os organismos da Administração Pública do Estado, procurando alcançar uma Administração Central ágil e aberta, e abrangia a Administração Regional e Local, dispondo que esta deveria ser igualmente conectada e aberta ⁽⁶³⁾.

⁽⁶¹⁾ A Estrutura de Missão é responsável por assegurar a correta coordenação global do Plano de Ação para a Transição Digital, garantir a articulação com as diferentes estruturas envolvidas na implementação das medidas, assegurar o reporte dos resultados do Plano de Ação para a Transição Digital e promover nacional e internacionalmente o mesmo, contribuindo ativamente para o seu sucesso.

⁽⁶²⁾ A *Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023* (aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2020, de 31 de julho) desenvolve essa estratégia em torno de quatro eixos e 14 objetivos estratégicos: (I) Investir nas pessoas, com três objetivos estratégicos: i) desenvolver e renovar as lideranças; ii) mobilizar e capacitar os trabalhadores, e iii) envolver os trabalhadores na mudança cultural; (II) Desenvolver a gestão, com quatro objetivos estratégicos: i) fortalecer a gestão do desempenho para melhorar a qualidade dos serviços públicos; ii) planear os recursos humanos de forma integrada; iii) investir na simplificação administrativa, e iv) promover a inovação na gestão pública; (III) Explorar a tecnologia, com três objetivos estratégicos: i) reforçar a governação global das tecnologias; ii) melhorar a interoperabilidade e a integração de serviços, e iii) gerir o ecossistema de dados com segurança e transparência; e (IV) Reforçar a proximidade, com quatro objetivos estratégicos: i) promover a integração e a inclusão no atendimento; ii) incentivar a participação dos cidadãos; iii) aprofundar a descentralização de competências para as autarquias locais, e iv) fortalecer os serviços públicos de proximidade, designadamente através da desconcentração de serviços públicos para o nível regional.

⁽⁶³⁾ A evolução para uma sociedade digital cada vez mais inclusiva e democrática, dotada de serviços públicos que sirvam, cada vez melhor, os cidadãos, tem de apostar nas acessibilidades comunicacionais, proporcionando a todos, e em particular às pessoas com deficiência ou incapacidade, condições para aceder às oportunidades que são criadas pelas novas tecnologias digitais. Portanto, a digitalização do Estado é o

Assim, quanto aos serviços públicos, o Plano de 2020 considerava que a facilitação do acesso dos cidadãos aos serviços públicos e a simplificação e desmaterialização dos procedimentos administrativos continuariam a ser identificadas como formas de o Estado melhor servir os cidadãos, pelo que deveria ser dada continuidade à estratégia de modernização administrativa já há anos iniciada, designadamente através do *Programa Simplex*, devendo, designadamente, seguir-se um modelo em que se faz mais uso de TIC nos organismos e serviços públicos, assegurando a reconversão de processos para o universo digital, bem como apostar na formação e na valorização dos trabalhadores em tecnologias de informação e digitalização.

No que ao Plano de Transição Digital de toda a Administração Pública Portuguesa (Administração do Estado, Administração Regional e Local) de 2020 diz respeito, importa evidenciar que ele visava a institucionalização de modelos de governação ágeis e abertos, facilitando o acesso de empresas e cidadãos a dados e a informação do Estado, ambicionando a criação de territórios inteligentes, mais próximos e conectados. Assim o Plano de ação português de transição digital visaria expandir a oferta de serviços públicos disponíveis *online* e a promoção da simplificação e da eficiência dos procedimentos, através da adoção de medidas diretas a operacionalizar serviços públicos digitais e uma Administração Pública conectada e aberta.

No que respeita aos serviços públicos digitais, as medidas a implementar enunciadas no Plano de ação de 2020 são várias, de entre as quais se destacam: *i*) a digitalização dos 25 serviços públicos mais utilizados por cidadãos e empresas ⁽⁶⁴⁾; *ii*) o aumento da oferta e tradução de serviços digitais de interesse à internacionalização no *ePortugal* ⁽⁶⁵⁾; *iii*) o

terceiro nível da ação para a transição digital. E ela traduz, por um lado, a continuidade de programas de simplificação e desmaterialização dos procedimentos (continuando os programas Simplex e TIC 2020) e, por outro lado, visa instituir a Administração Regional e Local conectada e aberta (a par da Administração Estadual Central).

⁽⁶⁴⁾ Esta medida, incluída no Plano de Ação para a transição digital do XXII Governo Constitucional, tinha como objetivo garantir a simplificação e o acesso *online* a, pelo menos, 25 serviços administrativos mais utilizados, assegurando a desmaterialização dos mesmos. Atente-se nos benefícios esperados: esta medida iria contribuir ativamente para a redução dos entraves burocráticos nos serviços públicos, otimizar outros canais de contacto à distância com a Administração Pública e contribuir para a descarbonização e melhoria significativa do meio ambiente.

⁽⁶⁵⁾ Garantir que os serviços disponibilizados no portal *ePortugal.gov.pt* tenham capacidades multi-idioma e conteúdos informacionais e formulários eletrónicos traduzidos para outras línguas além da portuguesa, idealmente sempre por omissão para língua inglesa. Do ponto de vista dos benefícios esperados, esta medida viria contribuir ativamente para a partilha de informação e promoção de serviços públicos

programa para a Digitalização da Governação do Mar; *iv*) a implementação da tramitação eletrónica de processos de contraordenação (*e. g.*, na Autoridade de Segurança Alimentar e Económica); *v*) e a *Estratégia Cloud* para a Administração Pública ⁽⁶⁶⁾.

Finalmente, no que respeita à Administração Regional e Local, projetada para ser conectada e aberta, a estratégia a que sumariamente alude o Plano de 2020 passava pela definição e implementação da *Estratégia Nacional de Smart Cities (From Smart Cities to Smart Nation)* e pela inventariação e agilização da coordenação do território através da iniciativa do Balcão Único do Prédio.

Este Plano de ação concebia “o Portugal Digital” na “Era da quarta revolução industrial”, assumindo-se, assim, como *o motor de transformação do país, através da capacitação digital das pessoas, da transformação digital das empresas e da digitalização do Estado, procurando acelerar Portugal, sem deixar ninguém para trás, e projetar o país no mundo: “Moving fast. Moving with a purpose”*. Esta estratégia é confirmada pelo Programa do XIII Governo Constitucional⁶⁷, não sendo, porém, desenvolvida e ampliada no que concerne à *Governação Pública Local Digital*.

nacionais a todos os cidadãos, nacionais e estrangeiros, alargando a abrangência e o impacto dos conteúdos da Administração Pública. Através da mitigação das barreiras linguísticas existentes, pretendia-se garantir a igualdade de oportunidades a todos os cidadãos e promover o combate à infoexclusão. Pretendia-se ainda dar cumprimento ao Regulamento (UE) n.º 2018/1724 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 2 de outubro de 2018, relativo à *criação de uma plataforma digital única para a prestação de acesso a informações, a procedimentos e a serviços de assistência e de resolução de problemas*. O Programa do XIII Governo acolhe sobre o tema novas medidas de reforço do *ePortugal*.

⁽⁶⁶⁾ Criação do enquadramento estratégico necessário à adoção de ferramentas *Cloud* pela Administração Pública, no seguimento da elaboração da proposta de *Estratégia Cloud para a Administração Pública*, em 2019, pelo CTIC (Conselho para as Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Pública) e representantes de cinco áreas governativas do XXI Governo Constitucional. Com esta medida esperava-se alcançar um aumento de eficiência, através de um menor esforço na gestão de dispersos e variados sistemas, menor capacidade excedentária de computação e uma maior consolidação das equipas de tecnologias de informação e comunicação (TIC), e, também, um aumento de flexibilidade, ao tornar mais ágil a aquisição e a entrega de serviços de TIC à Administração Pública e simplificando a alocação dos recursos de TIC. Adicionalmente, a presente medida permitiria a promoção da transformação digital, através de uma maior orientação ao negócio, pela redução do elevado esforço de gestão da infraestrutura, da disponibilização de uma plataforma comum para integração de novos serviços e pela maior adequação às novas tecnologias disponíveis no mercado.

⁶⁷ Algumas medidas acolhidas no Programa do atual Governo são: “*i*) promover a conectividade fixa e móvel, universalizando a cobertura em banda larga de toda a população e território, em linha com os objetivos europeus definidos na “Bússola Digital Década Digital da Europa: objetivos digitais para 2030”; *ii*) promover a sensorização, estimulando o aumento de escala de projetos de base industrial e tecnológica, assegurando a cobertura de redes de conectividade digital, incluindo as de nova geração em particular nos territórios de

Quanto a esta, o Programa visa sobretudo “apostar na formação de territórios inteligentes e na criação de uma rede de cidades inteligentes, nomeadamente **pela aprovação da primeira *Estratégia Nacional de Smart Cities***, promovendo o uso e proliferação de tecnologias relacionadas com a *Internet das Coisas*, contribuindo para uma tomada de decisão mais fundamentada e inteligente, incentivando a gestão inteligente das redes de energia, iluminação pública, águas e o recurso a tecnologias que salvaguardem uma maior eficiência energética, promovendo o uso da tecnologia para a proteção e salvaguarda de ativos florestais e espaços verdes de importância nacional e apoiando a certificação de tecnologias e produtos nacionais no sistema *Environmental Technology Verification* da Comissão Europeia”. Voltando à *Governança Pública do Estado*, o Programa do XIII Governo Constitucional visa melhorar o Portal Nacional de dados abertos (ou Plataforma Aberta para dados públicos)⁶⁸, que é o serviço *Dados.Gov*, enquanto portal de dados abertos da Administração Pública, oferecendo mais oferta de dados, mais dados ligados e mais dados em tempo real, reforçando-se a transparência do Estado com respeito pela legislação de proteção de dados pessoais e criando potencial valor para os cidadãos e para as empresas⁶⁹. E procura

baixa densidade”; *iii*) “disponibilizar formas simples e fiáveis de os contribuintes se relacionarem com a Autoridade Tributária, que deverá continuar a sua progressiva adaptação ao digital, nomeadamente na oferta de serviços *online*, na simplificação e melhoria do apoio ao contribuinte, na utilização das novas tecnologias como instrumento de combate à fraude e evasão e na adaptação e simplificação da linguagem fiscal nas comunicações com os contribuintes”; *iv*) “aprofundar a articulação entre os serviços do Estado, em especial o INA e as instituições de ensino superior universitário e politécnico, assim como as instituições do sistema científico e tecnológico, com vista à formação em ferramentas de produtividade, em tecnologias emergentes e de gestão e à formação especializada em áreas digitais, tecnologia e tecnologias disruptivas ou emergentes”.

(⁶⁸) No que *respeita à economia circular de dados*, Portugal publicou, em dezembro de 2018, o seu primeiro *Plano de Ação Nacional de Administração Aberta*, elaborado pela Rede Nacional de Administração Aberta, através de um processo de cocriação entre o setor público e a sociedade civil. Este Plano contempla 8 compromissos que visam promover a transparência e o acesso à informação do setor público, a participação pública e a utilização de dados abertos e deveria ser implementado até agosto de 2020 pela Rede Nacional de Administração Aberta. Está estruturado em quatro grandes eixos, designadamente: Dados Abertos, fomentando a disponibilização e reutilização de informação gerada pela Administração Pública; Transparência, promovendo o acesso a informação pública e a documentos administrativos do setor público; Utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação e Inclusão Digital, divulgando novos canais de relacionamento entre a Administração Pública e os cidadãos/empresas e normas de acessibilidade e acesso assistido a serviços públicos; e a Participação Pública, estimulando a utilização de processos de consulta pública e democracia participativa.

(⁶⁹) A criação do *Portal Nacional de Dados Abertos da Administração Pública*, lançado em 2011 e reformulado em 2018, agrega, referencia e aloja dados abertos de diferentes organismos e setores da Administração Pública, sendo a Plataforma Aberta para dados Públicos Portugueses ou, por outras palavras,

promover uma gestão coordenada de dados da Administração Pública, com segurança e transparência para todas as partes interessadas, e valor para a sociedade em geral, no âmbito da Estratégia Nacional de Dados a ser desenvolvida por grupo de trabalho cuja coordenação é da responsabilidade da iniciativa da INCoDe.2030, tendo sido inicialmente projetada para ser apresentada no decorrer de 2022 ⁽⁷⁰⁾/⁽⁷¹⁾; bem como ampliar o catálogo central de dados abertos em Portugal e estimular o seu uso, reutilização e consumo.

Do mesmo modo, no que respeita ao *Portal de Serviços Públicos, eportugal.gov.pt.*, o Programa externa a intenção de reforço e o objetivo de disponibilizar um *Portal Único de Serviços Digitais*, que permita aos cidadãos e às empresas aceder, de forma simples, digital e desmaterializada, aos principais serviços prestados pela Administração Pública. O *portal ePortugal* é o canal de acesso eletrónico aos serviços do Estado, tendo disponível um portal ou página com serviços a empresas e a cidadãos, de entre os quais se conta os serviços de registo comercial e outros como sejam, designadamente, i) os relativos a documentos de

sendo o catálogo central de dados abertos em Portugal. Este portal permite aos cidadãos e às empresas aceder, estudar e reutilizar os dados produzidos pelo Estado (Governo e Administração Pública em geral). O dados.gov é um portal aberto, ou seja, qualquer utilizador pode criar uma conta e carregar dados, para que sejam partilhados com a comunidade, ao abrigo de licenças abertas. Dispõe de 9 692 conjuntos de dados; 67 reutilizações, agrega 159 organizações, incluindo dados abertos de Municípios, como sejam Valpaços, Vale Cambra, Guimarães, Porto e Odemira, por exemplo.

⁽⁷⁰⁾ Afirma-se no Portal (<https://www.incode2030.gov.pt/dados-abertos/>) que a *Estratégia Nacional de Dados* “está intrinsecamente relacionada com a sua congénere europeia, a *Estratégia Europeia para os Dados*, que tem como objetivo, criar um espaço único europeu de dados – um verdadeiro mercado único de dados, aberto a dados de todo o mundo – em que os dados pessoais e não pessoais, incluindo dados comerciais sensíveis, estejam seguros e as empresas tenham fácil acesso a uma quantidade quase infinita de dados, de todos os sectores, de elevada qualidade que impulsionem o crescimento e criem valor, minimizando simultaneamente a pegada carbónica e ambiental.

⁽⁷¹⁾ Aí se afirma (<https://www.incode2030.gov.pt/dados-abertos/>) também que a ambição de *Estratégia Nacional de Dados* é “garantir que Portugal seja um dos países pioneiros na participação no ecossistema Europeu de dados, potenciando o valor e a utilização dos dados na criação de serviços e produtos, em Portugal e além-fronteiras. A *Estratégia Nacional de Dados* terá de dar continuidade e fortalecer as iniciativas nacionais relativas a dados abertos e à reutilização de informação do setor público, cujos princípios gerais estão aprovados na Lei n.º 68/2021, sendo esta por sua vez, uma transposição para a ordem jurídica interna da Diretiva (EU) 2019/1024 de 20 de junho de 2019. Este vetor da estratégia tem sido materializado pela iniciativa de dados abertos promovida pela Agência para a Modernização Administrativa através do Portal dados.gov que disponibiliza já um conjunto alargado de dados provenientes de diversos organismos públicos passíveis de serem acedidos de forma aberta, com o intuito muito claro de que sejam um motor de desenvolvimento económico, social e ambiental”.

veículos e condutores, sendo possível revalidar a carta de condução; *ii*) os relativos a assistência médica, sendo possível marcar uma consulta no centro de saúde; *iii*) os relativos a cidadania e documentos, sendo possível solicitar o registo criminal de pessoas, renovar o cartão do cidadão ou confirmar a alteração de morada do titular do cartão; *iv*) os relativos a serviço de licenciamento de atividades económicas e mormente que digam respeito a ocupação de espaço público, restauração e bebidas e Alojamento Local; *v*) bem como os que respeitem a Fundações e Pessoas Coletivas de Utilidade pública.

O Governo tem intenção de levar por diante o desafio da governação pública digital, afirmando no seu Programa que “será possível melhorar os serviços existentes e desenvolver novos serviços capazes de colocar Portugal num patamar de excelência global. Portugal não pode desperdiçar esta oportunidade de colocar a tecnologia ao serviço das pessoas com um propósito humanista, sustentável e virado para o mundo. A Administração Pública, enquanto força motriz do Estado, deve estar dotada dos meios humanos e tecnológicos necessários ao cumprimento da sua missão. Para tal é urgente garantir o uso generalizado das tecnologias de informação em todos os organismos públicos e nos diversos serviços que estes disponibilizam. É ainda essencial aumentar o nível de qualificações e de competências dos trabalhadores públicos, com especial enfoque nas competências digitais”.

Em conclusão, afirma o XIII Governo constitucional que “[lançando] mão “de inteligência artificial, IoT, 5G, Blockchain, computação avançada e demais tecnologias ao dispor”, e fazendo “uma correta utilização do manancial de dados, mais do que uma racionalização de custos, pretende-se simplificar e agilizar as interações com os cidadãos e empresas ⁽⁷²⁾. Para este efeito, “e porque o livre acesso à informação é essencial para o a tomada de decisão”, o Governo compromete-se a “intensificar os acessos e serviços prestados pelo Estado, privilegiando os canais digitais, sempre que possível”. Compromete-se também a “garantir o acesso universal através da Chave Móvel Digital, em todos os portais digitais do Estado, associada a mecanismos de autopreenchimento (...), contribuindo desta forma para a agilização dos procedimentos administrativos” ⁽⁷³⁾.

⁽⁷²⁾ Informação disponível em <https://www.portugal.gov.pt/gc23/programa-do-governo-xviii/programa-do-governo-xviii-pdf.aspx?v=%C2%ABmlkvi%C2%BB=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>, consultada em 27.08.2023.

⁽⁷³⁾ Informação disponível em <https://www.portugal.gov.pt/gc23/programa-do-governo-xviii/programa-do-governo-xviii-pdf.aspx?v=%C2%ABmlkvi%C2%BB=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>, consultada em 27.08.2023.

Como se percebe, a transição digital continua a ser uma prioridade para Portugal, prometendo-se que a mesma não deixa de parte as necessárias regras de proteção de dados pessoais e de cibersegurança ⁽⁷⁴⁾. Esta ideia é claramente afirmada no atual Programa do Governo juntamente com o objetivo traçado: “Promover a adoção de uma Estratégia Nacional de Dados, que contribua para uma sociedade onde os agentes públicos, os agentes do sistema científico e os agentes económicos, conjuntamente, atuem de acordo com o necessário compromisso entre a transparência e a responsabilização na utilização dos dados, garantindo, simultaneamente, a proteção dos direitos das pessoas, tendo por base os princípios de facilidade de localização, acessibilidade, interoperabilidade e reutilização dos dados, bem como os pilares da Estratégia Europeia para os Dados com o objetivo de potenciar o valor dos dados em Portugal, ao permitir que os dados circulem livremente em todos os setores, em benefício de toda a sociedade, contribuindo para decisões mais informadas, maior transparência e aceleração do progresso científico e da inovação e conseqüentemente contribuir para a valorização da economia ⁽⁷⁵⁾. A que se acrescenta a proposta de desenvolvimento de um sistema de certificação “Selo de Maturidade Digital”, nas dimensões de cibersegurança, privacidade, usabilidade e

⁽⁷⁴⁾ Sendo certo que este quadro normativo inclui: a Lei de execução do RGPD, Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que assegura a execução na ordem jurídica nacional do RGPD e procede à republicação da Lei n.º 43/2004, de 18 de agosto, que regula a organização e o funcionamento da Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd), bem como o estatuto pessoal dos seus membros. Inclui a Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA, Lei n.º 25/2016, de 22 de agosto). E quanto a segurança, no plano do Direito português, importa acrescentar ainda a Lei n.º 46/2018, de 13 de agosto, que estabelece o regime jurídico da segurança do ciberespaço; a Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, que aprova as regras relativas ao tratamento de dados pessoais para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais ou de execução de sanções penais; o Regulamento n.º 303/2019, de 1 de abril, relativo à segurança e à integridade das redes e serviços de comunicações eletrónicas; a Lei n.º 109/2009, de 15 de setembro, que aprova a Lei do Cibercrime; a Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro, que aprova a lei das comunicações eletrónicas; a Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/2019, de 5 de junho, que aprova a Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço 2019-2023. Novos diplomas serão adotados até finais de 2024 para transposição das novas diretivas europeias antes enunciadas.

⁽⁷⁵⁾ Informação disponível em <https://www.portugal.gov.pt/gc23/programa-do-governo-xviii/programa-do-governo-xviii-pdf.aspx?v=%C2%ABmlkvi%C2%BB=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>, consultada em 27.08.2023.

sustentabilidade com base no *Sistema Nacional da Qualidade*, tendo em vista aumentar o valor intrínseco dos produtos e serviços, induzindo confiança no mercado digital ⁽⁷⁶⁾.

Portanto, a agenda para a implementação da Governação Pública Local digital está incluída nas duas outras Agendas maiores, da EU e do Estado português, e também traduz um fim e um meio para alcançar o crescimento económico, a prestação de melhor serviço público e o desenvolvimento humano e social do município.

Neste contexto parece-nos claro que a implementação das Cidades Inteligentes (Digitais) é inevitável, está em curso e, diria até, que a implementação das Cidades Inteligentes é necessária, pois só ela é adequada a alcançar os desígnios de sustentabilidade da Cidade mensurável pelos mais significativos modelos internacionais de medição de cidades inteligentes (NORMAS ISO 37120, ISO 37122 e ISO 37123).

Basta pensar que 70% da população será urbana, em 2050; que as cidades são grandes centros de consumo de recursos, estimando-se, aliás, que as cidades sejam responsáveis pelo consumo de 75% da energia mundial e pela produção de 80% dos gases responsáveis pelo efeito de estufa. Portanto, é imperioso pensar que a implementação das cidades inteligentes se situa neste quadro de problemas e que as metodologias a seguir para as concretizar pressupõe uma Estratégia global ou um plano de ação para todos os 308 municípios.

Parece-me que quanto ao caminho a seguir, a construção das Cidades Inteligentes não dispensa, de modo nenhum as preocupações tradicionais de sustentabilidade dos territórios locais ⁽⁷⁷⁾, mas impõe estratégias de médio e longo prazo, um plano de transição digital local, que me parece que vai desembocar numa necessária *Regulação da Cidade Digital ou algorítmica*.

⁽⁷⁶⁾ Informação disponível em <https://www.portugal.gov.pt/gc23/programa-do-governo-xviii/programa-do-governo-xviii-pdf.aspx?v=%C2%ABmlkvi%C2%BB=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>, consultada em 27.08.2023.

⁽⁷⁷⁾ Sobre o tema, importa destacar a Nova Agenda Urbana (NAU), Declaração de Quito sobre Cidades e Aglomerados Urbanos Sustentáveis para Todos. Ela foi aprovada em 2016, na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III): “o direito à cidade”. Além da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a NAU integra outros acordos internacionais, tais como o Acordo de Paris no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (UNFCCC) e a Agenda de Ação de Adis Abeba da Terceira Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento.

O conceito de Cidade Inteligente começa por ser associado a sustentabilidade, desenvolvimento e qualidade de vida ⁽⁷⁸⁾: **a Cidade Verde**, no sentido de **cidade sustentável**, na dimensão ainda de cidade ecológica, amiga do ambiente, que promove uma economia circular e assenta em estruturas que funcionam com energias renováveis, lembrando os desígnios de cidades neutras do ponto de vista carbónico e da emissão de gases com efeito de estufa. Tem espaços verdes de lazer, tem hortas urbanas, garante a proteção do património natural e promove a mobilidade verde e o desporto. A cidade inteligente é sustentável, mas ainda mais. É segura. **A Cidade Segura**, no sentido de cidade cujo território é desenhado para ser seguro, assenta em infraestrutura e *sensorização* concebidos à luz de propósitos de segurança e de prevenção da criminalidade. Igualmente, a cidade está equipada, do ponto de vista do desenho do território e da respetiva georreferenciação, para reagir, com soluções prontas, em casos de acidentes, incidentes e catástrofes. A cidade inteligente é segura e resiliente, em suma. Voltando ao tópico dos territórios inteligentes ⁽⁷⁹⁾, **a cidade inteligente é também a Cidade Próxima**, no sentido de cidade contruída dando prioridade à acessibilidade e mobilidade das pessoas e das coisas. E, por tanto, é aquela que assenta em objetivos de proximidade, seja no sentido de proximidade física, como são as cidades de 20, 15 ou 5 minutos, em que tudo está à mão ou pronto para ser alcançado facilmente, no bairro ou no quarteirão; ou que oferece soluções de mobilidade urbana fácil, rápida e até *verde*, através de meios *carbonicamente* neutros, transporte público elétrico, trotinetes, bicicletas. Mas é também no sentido de cidade próxima por tudo estar próximo. **A Cidade Acessível** reúne estas dimensões de proximidade das instituições e dos lugares, configurando reabilitação de zonas urbanas e a multifuncionalidade dos lugares e dos edifícios, que ora servem um propósito de trabalho, ora outro de lazer, e acrescenta outras no sentido de que a cidade muscula a acessibilidade

⁽⁷⁸⁾ Verifique-se as normas ISO 14040 (*Environmental management. Life cycle assessment. Principles and framework*, 2006), ISO 37120 (*Sustainable development of communities. Indicators for city services and quality of life*, 2014); e as normas ISO/TS 37151 (*Smart community infrastructures. Principles and requirements for performance metrics*, 2015). Por todos, e para uma síntese, sobre a avaliação do que pode fazer uma cidade uma Cidade Inteligente, considerando as respetivas características da cidade e que dela fazem uma cidade inteligente, as dimensões de avaliação e os indicadores empregues de medição, por todos, vd. PIERPAOLO GIRARDI/ANDREA TEMPORELLI, “Smartainability: a methodology for assessing the sustainability of the smart city”, in: *8th International Conference on Sustainability in Energy and Buildings*, SEB-16, 11-13 September, 2016, Turin, ITALY, disponível em: <https://www.sciencedirect.com/>

⁷⁹ Sobre o tópico, vd. RICARDO RIVERO ORTEGA/ VALENTÍN MERINO ESTRADA, “Innovación, smart cities y administración electrónica aplicada al urbanismo”, disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5845853>.

inclusiva e participativa aos lugares e aos serviços. A cidade inteligente é também a **cidade participativa**, que também tem de ser inclusiva e, portanto, contemplar todos os munícipes sem exceção.

Como se percebe estamos a mencionar alguns dos traços da cidade a alcançar em 2030 de acordo com a Agenda 2030-ONU. Acolhe a Agenda a meta n.º 11: *tornar as cidades e os aglomerados urbanos mais inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.*

“Não deixar ninguém para trás” é, precisamente, o lema da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, que também nos obriga a pensar como devem combater-se os fenómenos de exclusão digital, obrigando as iniciativas de literacia digital dos mais vulneráveis, idosos, mulheres e residentes em zonas rurais sem infraestrutura no acesso à rede.

Um ponto de ordem se impõe: estamos a desfiar conceitos e definições de Cidades Inteligentes, que variam no tempo e no espaço, tendo em conta que são diversas as dimensões que na avaliação das Cidades Inteligentes se procuram evidenciar.

Mas lembrar que **não há um conceito acabado de Cidade Inteligente**, pois não há apenas um método para avaliar e medir as diversas dimensões que traduzem o seu traço de cidade inteligente. Há diversos métodos ⁽⁸⁰⁾; há diversos sistemas de avaliação e dimensões de avaliação das Cidades Inteligentes e há múltiplos indicadores de medição (como, por exemplo, os decorrentes das NORMAS ISO) ⁽⁸¹⁾/⁽⁸²⁾.

⁽⁸⁰⁾ Por exemplo, verifique-se dois métodos diferentes para o alcançar: 1. *Guidelines for conducting a cost-benefit analysis of Smart Grid projects, a study made by European Commission JRC* (vd. V. GIORDANO, I. ONYEJI, G. FULLI, M. SANCHEZ JIMENEZ, C. FILIOU, *Guidelines for conducting a cost-benefit analysis of Smart Grid projects*. JRC, 2012. www.jrc.europa.eu); 2. *Smart Cities – Ranking of European medium-sized cities*, realized by Vienna University of Technology, University of Ljubljana and Delft University of Technology to evaluate smart cities sustainability (vd. R. GIFFINGER, C. FERTNER, H. KRAMAR, R. KALASEK, N. PICHLER-MILANOVIC, *Smart cities – Ranking of European medium-sized cities*, Final report. Centre of Regional Science, Vienna UT, 2007. www.smart-cities.eu). Uma outra possibilidade, atende, por exemplo, a quatro dimensões “Environment”, “Economy”, “Energy” “and Living”. Vd. PIERPAOLO GIRARDI/ANDREA TEMPORELLI, “Smartainability: a methodology for assessing the sustainability of the smart city”, in: *8th International Conference on Sustainability in Energy and Buildings*, SEB-16, 11-13 September, 2016, Turin, ITALY, disponível em: <https://www.sciencedirect.com/>.

⁽⁸¹⁾ Neste sentido, vd. as Normas Internacionais ISO 37120, ISO 37122 e ISO 37123, e os seus 276 indicadores para pautar *a qualidade de vida e a sustentabilidade* (ISO 37120), que não remete, necessariamente,

A expressão “cidade inteligente” começa por ser sinónimo de “cidade sustentável”, sendo certo que os desígnios clássicos das cidades sustentáveis estão no centro da definição de “cidade inteligente”. Contudo, **é a aplicação das TIC ao modo como a cidade é desenhada e funciona que lhe evidencia a denominação de *cidade inteligente*. Aliás, a aplicação de TIC à cidade muscula as metas de sustentabilidade, sendo isso o que identifica “a cidade inteligente” de acordo, designadamente, com a NORMA ISO 37122) ⁽⁸³⁾.**

Assim, a cidade inteligente é sustentável se adotar iniciativas de transformação urbana e de mobilidade verde; se acolher soluções de economia circular e se adotar energias limpas; se reproduzir modelos em que os edifícios existentes na cidade são energeticamente sustentáveis; se fizer uso de iluminação pública LED; se implementar políticas de gestão de água (com reutilização e aproveitamento), e de gestão de resíduos (com redução, reciclagem, reutilização); bem como se associar a sustentabilidade à inovação, promovendo estruturas de inovação (laboratórios vivos e outros projetos, como *hubs* de inovação) e a iniciativas de economia circular. Agora, importa dizer que a cidade será tanto mais

para o uso de tecnologias de informação e comunicação; para medir os *processos de amadurecimento de transformação em que se faz uso intenso de tecnologias* (ISO 37122); e para avaliar e considerar as necessidades de resiliência da cidade (ISO 37123). Sobre a Norma ISO 37120 (“Sustainable cities and communities – Indicators for city services and quality of life”), vd., por exemplo, JOÃO PAULO MACIEL DE ABREU/FERNANDA FERNANDES MARCHIORI, “Aprimoramentos sugeridos à ISO 37120 “Cidades e comunidades sustentáveis” advindos do conceito de cidades inteligentes”, disponível em <https://seer.ufrgs.br/index.php/ambienteconstruido/article/view/93844/57608>.

⁽⁸²⁾ Vd. também a NORMA ISO 37122 e respetivos indicadores. Sobre este tema, e para uma explicação, vd. JOÃO PAULO MACIEL DE ABREU/FERNANDA FERNANDES MARCHIORI “Ferramentas de avaliação de desempenho de cidades inteligentes: uma análise da norma ISO 37122:2019. Smart cities performance assessment tools: an analysis of the ISO 37122:2019 standard”, disponível em <https://doi.org/10.20396/parc.v14i00.8668171>.

⁽⁸³⁾ Disponibilizada em 2019, a ISO 37122 trata de *Cidades e Comunidades Sustentáveis através de indicadores para Cidades Inteligentes*. São aproximadamente uma centena de páginas, apontando indicadores e recursos para se avaliar diversos aspetos relacionados com a sustentabilidade, a qualidade de vida e o desenvolvimento tecnológico em cidades e comunidades. São 24 indicadores: economia, educação, energia, meio ambiente e clima, finanças, governança, saúde, habitação, condições sociais, lazer, segurança, resíduos sólidos, desporto e cultura, telecomunicações transporte, agricultura local, planeamento urbano, tratamento de água e água potável, sendo relacionados com as Tecnologias de Informação e Comunicação.

sustentável quanto for mais inteligente e acrescentar às políticas de sustentabilidade uma intensa e significativa dose de TIC ⁽⁸⁴⁾.

Contudo, para nós, a **cidade só será inteligente (inteligente) se adotar modelos de governação local digital, fazendo-o imediatamente em tudo o que for o exercício do poder administrativo local, ou em tudo o que for o exercício da função administrativa pelos órgãos e serviços públicos autárquicos e na atividade de promoção de assuntos e interesses públicos locais e dos agregados residentes na circunscrição local.**

Pois bem, se as cidades inteligentes têm concretizadas diversas iniciativas de sustentabilidade atinentes à mobilidade-estacionamento, à promoção de energias limpas, à iluminação pública com base em sistemas LED, à gestão de água (reutilização e aproveitamento), à gestão de resíduos (promovendo redução, reciclagem e reutilização), a verdade é que os objetivos de sustentabilidade a alcançar em cada uma das iniciativas são mais eficazmente conseguidos se estas forem acompanhadas de Tecnologias de Informação e Comunicação ⁽⁸⁵⁾, designadamente *tecnologias da internet das coisas* e algoritmos, e de implementação de sistemas inteligentes para cada uma das referidas funcionalidades ⁽⁸⁶⁾/⁽⁸⁷⁾.

⁽⁸⁴⁾ Neste sentido, ANDERS LISDORF, *Demystifying Smart Cities. Practical Perspectives on How Cities can Leverage the Potential of New Technologies*, Apress, Copenhagen, Denmark, 2020; J. MARCEAU, *Introduction: Innovation in the city and innovative cities. Innovation: Management Policy and Practice*, 2008; DENNIS MICHALINA/PETER MEDERLY/HANS DIEFENBACHER/BENJAMIN HELD, *Sustainable Urban Development: A Review of Urban Sustainability Indicator Frameworks*, MDPI, Sustainability, 2021.

⁽⁸⁵⁾ Sobre o tema, para maiores desenvolvimentos, *vd.* OLIVIER GASSMANN/JONAS BÖHM/MAXIMILIAN PALMIÉ, *Smart Cities. Introducing Digital Innovation to Cities, cit.*, esp. pp. 283 a 304.

⁽⁸⁶⁾ Um sistema inteligente é um sistema computacional que tem alguma capacidade de aprender e consequentemente exibir comportamentos adaptativos. Na verdade, a aplicação de sistemas inteligentes nas cidades pressupõe normalmente a sensorização e a análise preditiva em algumas áreas específicas, sendo as mais comuns a mobilidade urbana, o trânsito e o estacionamento, a gestão e a monitorização de águas, a iluminação pública, a gestão de lixo e resíduos, a proteção e segurança, o controlo de entrada e saída de turistas nas cidades e a gestão de multidões.

⁽⁸⁷⁾ Para uma síntese dessas possibilidades, *vd.* o nosso «Smart Cities and Law, E.Governance and Rights: (retomando) o diálogo com a Benedita», in: *Liber Amicorum Benedita Mac Crorie*, Escola de Direito da Universidade do Minho, Volume I, UMinho Editora, Braga, 2022. E consulte-se a bibliografia aí citada, da qual voltamos a destacar: MIKE BARLOW/CORNELIA LÉVY-BENCHETON, *Smart Cities, Smart Future. Showcasing Tomorrow*, Wiley, New Jersey, Canada, 2019; RUDOLF GIFFINGER, et al., *Smart cities — Ranking of European medium-sized cities*, outubro 2007, pp. 10-12; BEN GREEN, *The Smart Enough City, Putting Technology in*

A “cidade inteligente (inteligente)” tem de possuir uma Governação Pública digital, traduzindo-se, em suma, em modelo de *e.governance* ⁽⁸⁸⁾, levando-nos a substituir o conceito de cidade inteligente por “cidade digital”, preferindo este (ou, então, mantendo o conceito de “cidade inteligente”, tal deve incluir uma tripla dimensão de cidade: sustentável, que aplica TIC e é digital) ⁽⁸⁹⁾.

Como quer que seja, esta Governação inteligente alimenta-se de dados, sendo uns recolhidos por *sensorização*, outros cedidos diretamente e outros de forma indireta. Após a recolha, os dados podem ser armazenados (Centralização de data (*big data local*)) e tratados com vista à tomada de decisões. Quando a decisão é em tempo real, normalmente é adotada por um Centro ou Sala de controle (*Data Governance Board*), serviços de dados também recolhidos em tempo real, *visando* as áreas de trânsito; proteção e socorro; estacionamento e mobilidade e ocorrências reportadas.

A operacionalização de sistemas inteligentes, nos domínios, designadamente, da mobilidade, da iluminação pública, da monitorização da qualidade do ar, do trânsito e do estacionamento, da gestão da água, permite a recolha de informação e a decisão pública em tempo real, mediante a utilização de sensores, drones, câmaras, que alimentam os sistemas, e eventualmente com instrumentos da *internet das coisas* e utilização de algoritmos e até de ferramentas de inteligência artificial, tendo em vista à definição de perfis e a emissão e decisões automatizadas.

Tratando-se da elaboração de políticas públicas nos mais diversos domínios como, designadamente, no Planeamento urbano; na educação ou na configuração dos espaços verdes e na implementação de soluções de Mobilidade, **as decisões a tomar podem combinar informações segundo** o modelo de decisão em pirâmide, “DIKW” (*Data-Information-Knowledge-Wisdom*), ou seja, o modelo sequencial de recolha de informação e tomada de decisão: informação, análise, produção de conhecimento, decisão).

Its Place to reclaim Our Urbane Future, The Mit Press, Strong ideas series, Cambridge, Massachusetts, London, England, 2020; JONATHAN REICHTENTAL, *Smart Cities for dummies, Learning made easy*, John Wiley & Sons, Hoboken, New Jersey, Canada, 2020.

⁽⁸⁸⁾ Concordamos, pois, com BAS BOORSMA, *A New Digital Deal, Beyond Smart cities. How to Best Leverage Digitalization for the Benefit of our Communities*, Community Nova BV, boekXpress, Netherlands, 2020.

⁽⁸⁹⁾ Neste sentido, fazendo toda a diferença, vd ainda, RENATA PAOLA DAMERI, *Comparing Smart and Digital City: Initiatives and Strategies in Amsterdam and Genoa. Are They Digital and/or Smart?*, Disponível em: https://ideas.repec.org/h/spr/prochp/978-3-319-06160-3_3.html

Desenvolvendo a ideia, a Governação Local digital, que, hoje, o conceito novo de cidade inteligente concebe, faz tramitar pedidos de satisfação de prestações sociais ou outros pedidos de satisfação de direitos e interesses através de Portais, canais e websites interativos, onde se acionam procedimentos desmaterializados (sendo alguns dos procedimentos totalmente digitais), e onde se permite o acesso a bens e se oferecem os serviços públicos. De um lado e de outro da relação jurídica, a prestação do serviço e o acesso ao serviço operacionaliza-se digitalmente e, não raras vezes, com processamento em linha ou indexado a serviços do Estado, como acontece, por exemplo, nos domínios do licenciamento urbanístico e do alojamento local. As plataformas digitais conectadas e em linha são o meio para exercício da função administrativa local.

Os serviços públicos na cidade digital são oferecidos aos seus munícipes em plataformas digitais, de maneira muito à semelhança de plataformas comerciais – *Apple Itunes, Google Play* –, permitindo o contacto imediato entre si e os seus munícipes, através de portais e Websites, plataformas e procedimentos digitalizados, diretamente ou através de aplicações a descarregar para os respetivos *smartphones* dos munícipes e dos utentes, em geral. E já hoje e agora são disponibilizados para *download* nas *App Store, Google Play e App Galery, Apps* diversificadas, permitindo o acesso a serviços locais totalmente digitalizados ⁽⁹⁰⁾/⁽⁹¹⁾.

Os procedimentos digitais conectados e em linha resultam das Estratégias europeias já mencionadas e explicadas, tendo sido reforçadas recentemente, como se indicou. Em breve, no espaço europeu funcionará a *plataforma digital única* que estará conectada à plataforma digital única portuguesa, onde serão tramitados em linha mais de uma dezena de procedimentos administrativos dos Estados-Membros (conectando procedimentos nacionais com os europeus). E, como se mencionou, o Programa do XIII Governo também ambiciona reforçar o *e.Portugal*, o número de procedimentos digitais e a respetiva conectividade dos serviços, que deverão funcionar em linha (ligando procedimentos nacionais e locais, que já são e serão, em maior número ainda, conectados, sendo conectados e em linha igualmente os serviços e os organismos centrais e locais).

⁽⁹⁰⁾ Sobre o tema, *vd.* JONATHAN REICHENTHAL, *Smart Cities for dummies, Learning made easy*, John Wiley & Sons, Hoboken, New Jersey, Canada, 2020, esp. pp. 131-205, pp. 208-244.

⁽⁹¹⁾ *Vd.* ANDERS LISDORF, *Demystifying Smart Cities. Practical Perspectives on How Cities can Leverage the Potential of New Technologies*, Apress, Copenhagen, Denmark, 2020, esp. pp. 14-19, pp. 73-103, pp. 105-137, pp. 175-195.

O mesmo se diga em relação aos Portais locais digitais que recolhem e disponibilizam a informação ou *data*. Em breve, no quadro europeu haverá um *Catálogo central e dados ligado aos Catálogos nacionais dos Estados-Membros, pelo que o Portal de dados abertos dos municípios e o do Estado português será indexado ao futuro Catálogo Europeu de dados abertos* ⁽⁹²⁾.

A este propósito não esquecer o *Regulamento relativo à Governação Europeia de Dados*, que está já em vigor, e que deverá ser cumprido pela Governação Pública local. E, neste quadro, importa sublinhar que a Estratégia Europeia para os dados, que visa aumentar e reforçar a confiança na partilha de dados, e reforçar os mecanismos para aumentar a disponibilidade dos dados e superar os obstáculos técnicos à reutilização dos dados, também deve ser prosseguida localmente ⁽⁹³⁾, pelo que a anonimização e outras técnicas necessárias a anonimizar dados pessoais e das empresas é agora um tema que importa às Autarquias Locais. A anonimização, a privacidade diferencial, a generalização, a supressão e a *aleatorização*, a utilização de dados sintéticos ou similares e outros métodos de preservação de privacidade e da confidencialidade de dados comerciais necessitam de ser explicados aos responsáveis pelo tratamento de dados, bem como as novas técnicas de salvaguarda e avaliações de impacto.

Lembrar, por isso, que a lista clara de obrigações que da LADA — Lei de Acesso ao Documentos Administrativos ou Lei n.º 26/2016, de 08 de agosto, que foi reforçada

⁽⁹²⁾ O n.º 4 do art. 8.º do Regulamento Governação Europeia de Dados, onde se prevê a criação de um *Catálogo europeu de dados Abertos*, chama-lhe “um ponto de acesso único europeu”, a conceber pela Comissão Europeia, que deverá “disponibilizar um registo eletrónico pesquisável dos dados disponíveis nos pontos de informação únicos nacionais e outras informações sobre a forma como solicitar dados através desses pontos de informação únicos nacionais”, cabendo aqui pensar-se que “o ponto de acesso local” estará indexado aos pontos de acesso nacionais e europeus, muito em breve.

⁽⁹³⁾ Não deixa de ser reconhecer que há, na verdade, algumas contradições neste tema. Por um lado, o livre fluxo de dados é necessário para permitir crescimento económico (na União e nos Estados-Membros), a Lei relativa à governação dos dados assenta nessa estratégia, procurando aumentar a confiança na partilha de dados, reforçar os mecanismos para aumentar a disponibilidade dos dados e superar os obstáculos técnicos à reutilização dos dados, mas há dados e dados em posse dos entes públicos locais; há dados pessoais, há dados oficiais e há dados abertos, sendo certo que estes são apenas e para já os dados em formato aberto que podem ser usados, reutilizados e partilhados por qualquer pessoa e para qualquer propósito. Pelo que, o que distingue os dados públicos dos dados abertos, os dados oficiais abertos dos dados oficiais fechados, se não é a pergunta de um milhão de dólares, é um tema que exige muita atenção por parte da ciência de direito administrativo.

recentemente pela Lei n.º 68/2021, de 26 de agosto ⁽⁹⁴⁾ — decorrem para os entes públicos também se aplica aos governos locais: *i)* garantir a publicação de todos os documentos e dados disponíveis; *iii)* produzir desde o início dados que sejam o mais possível abertos e partilháveis; *iii)* tornar acessíveis os arquivos e inventários públicos, documentos e Metadados relacionados; *iv)* permitir a informação e o acesso à informação de documentos administrativos; *v)* assegurar que a informação aberta está indexada ao *portal data.gov.* para facilitar a sua reutilização; *vi)* designar um responsável pelo cumprimento da LADA.

Como se compreende, resulta da LADA direta e indiretamente para os entes locais obrigações, sendo que a informação em posse dos serviços públicos locais nas Cidades Inteligentes deve estar tanto quanto possível, desde a sua conceção ou desde a sua produção, disponível para acesso universal e gratuito, devendo ser acessível de forma interoperativa, apresentando qualidade, oportunidade e atualidade, integridade e autenticidade, assim como o lugar da sua localização. E voltar a dizer que em breve existirá um *Catálogo Europeu de Dados Abertos* ligado ao *Catálogo Nacional de dados Abertos*, levando a antever que também o *Catálogo Local de Dados Abertos* será àqueles indexado. Este é o tal *Espaço Europeu Comum de dados* delineado na Estratégia Europeia que parece ser *Caríbdis* que puxa perante o Rochedo que é o regime de proteção de dados pessoais, *Cila*.

Desafios: a Governação Local no *Estreito de Messina*.

A metamorfose da *Governação pública local* está hoje inevitavelmente no centro do debate. Há, também, neste campo valores elementares do Estado de Direito e interesses públicos a salvaguardar e que não importa olvidar nos processos de transformação das cidades ⁽⁹⁵⁾. Vejamos ⁽⁹⁶⁾. Ainda que se pense que os problemas que desassossegam a Comissão Nacional de Proteção de Dados não dizem respeito às cidades, ou que o Regulamento

⁽⁹⁴⁾ Lei que introduz as alterações à LADA por via da transposição da Diretiva 2019/1024, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativa aos dados abertos e à reutilização de informações do setor público.

⁽⁹⁵⁾ Para mais desenvolvimentos, vd. o nosso, “E.governança, transparência e proteção de dados: a caótica perspectiva portuguesa (rectius europeia)”, in: *Cidades Inteligentes, humanas e sustentáveis: II Encontro de Direito Administrativo Contemporâneo e os Desafios de Sustentabilidade*, coord. Lílian Regina Gabriel Moreira Pires, Belo Horizonte, Arraes Editores, 2020.

⁽⁹⁶⁾ Para outras considerações, vd. «Human rights and local governance: smart cities as the horizon for democratic and participatory cities», em coautoria STANGHERLIM FERRARESI, *8th International New York Conference on Evolving Trends In Interdisciplinary Research & Practices*: <https://www.nyconference.org/conference-books>.

Geral sobre a Proteção de Dados ⁽⁹⁷⁾ e a Lei n.º 58.º/2019, de 8 de agosto ⁽⁹⁸⁾ não chegam às estruturas locais e estas não têm que estar inquietas com o cumprimento do dever de designação dos Encarregado de Proteção de Dados, por exemplo — nem tão pouco com a obrigação de designar o responsável de segurança (nos termos do Decreto-Lei n.º 65/2021, de 30 de julho) — e não têm que se promover a realização de estudos de impacto de risco para dados pessoais e para a cibersegurança, nenhuma das ideias é verdadeira ⁽⁹⁹⁾. As sanções aplicadas pela CNPD às Autarquias Locais é uma realidade ⁽¹⁰⁰⁾.

O mesmo se diga das regras da UE em matéria de dados abertos e de reutilização de dados do setor público (Diretiva 2019/1024, referida como Diretiva Dados Abertos). E o mesmo se diga inelutavelmente do Regulamento Governação Europeia dos Dados, e que anuncia a *um espaço europeu comum de dados*, que já fizemos referência ⁽¹⁰¹⁾.

Todos estes problemas dizem necessariamente respeito à implementação das cidades inteligentes: *i)* tópicos como deveres do responsável pelo tratamento de dados; *ii)* princípios e regras atinentes ao tratamento de dados, mormente no que respeita a títulos de licitude para o tratamento, especialmente quando estão em causa dados sensíveis; *iii)* funções do EPD; *iv)* aplicação do princípio da proporcionalidade no acesso a informação que contém dados pessoais, mesmo não existindo consentimento do respetivo titular; e, *v)*

⁽⁹⁷⁾ Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016.

⁽⁹⁸⁾ Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto.

⁽⁹⁹⁾ Sobre o tema, vd. ISABEL CELESTE FONSECA/JOEL A. ALVES, «*Smart Cities e Proteção de Dados Pessoais: por um Código de Conduta para uma Transição Digital Local Data Protection Friendly*», in *Atas do 8.º Congresso Internacional de Direito na Lusofonia*, Universidade do Vale do Itajaí (no prelo).

⁽¹⁰⁰⁾ Sobre o assunto, vd. ISABEL CELESTE FONSECA/JOEL A. ALVES, “governação pública digital local e sanções administrativas: como explicar o passado e gerir os riscos no futuro”, *Estudos em Homenagem do Professor Doutor João Caçpers*, no prelo.

⁽¹⁰¹⁾ E a propósito do Regulamento, ainda que se disponha que o mesmo não cria novos deveres para os organismos do setor público em matéria de disponibilização e abertura de dados — ou, por outras palavras, não cria uma nova obrigação para os organismos públicos de permitirem a reutilização de dados em seu poder — nem os isenta das obrigações de confidencialidade que lhes incumbam por força do direito da União ou do respetivo quadro nacional, a verdade é que este novo regime acolhido no Regulamento Governação Europeia dos Dados, atinente à reutilização de dados em posse dos entes públicos, vem impactar no modo como os governos locais devem tratar os dados que recolhem, devendo concebê-los, tanto quanto possível, desde o seu início, até à sua efetiva disponibilização, como dados abertos. Sobre o tema, vd. o nosso «Local e-governance and law: thinking about the Portuguese charter for smart cities», in: *Ius Publicum*, pp-3-24, network review, www.ius-publicum [29_07_2021_17_43_5]

exercício de direitos pelo titular dos dados pessoais. Todos os exemplos listados dizem respeito à concretização das Cidades inteligentes e da Governação Local Digital ⁽¹⁰²⁾.

Dizer, ainda, que a operacionalização de sistemas inteligentes, nos domínios, designadamente, da mobilidade, da iluminação pública, da monitorização da qualidade do ar, do trânsito e do estacionamento, onde se recolhe informação mediante a sensorização e em que há a utilização de IoT, e eventualmente de algoritmos e ferramentas de inteligência artificial, com possibilidade de definição de perfis e emissão de decisões automatizadas, não havendo para já *hard law*, obriga ao necessário cumprimento dos princípios de informação, de explicação, de justificação e de responsabilização pelo seu uso e aplicação ⁽¹⁰³⁾/⁽¹⁰⁴⁾.

⁽¹⁰²⁾ Sobre o tema, vd. o nosso *Governação Pública Digital, Smart Cities e Privacidade*, Almedina, Coimbra, 2022.

⁽¹⁰³⁾ São lembradas algumas medidas especiais sempre que um sistema de inteligência artificial for desenvolvido para finalidades públicas, de entre as quais, algumas a montante da sua utilização. A *Ferramenta de Avaliação de Risco* irá traduzir os valores e princípios de AI Responsável, sendo esta ferramenta indispensável à antecipação e mitigação de riscos em sistemas com AI de forma global e nas cinco dimensões: Responsabilização, Transparência, Explicabilidade, Justiça e Ética. De entre estas, evidencia-se o dever de ser disponibilizada informação, por exemplo, no *site* da entidade que dela fará uso. Trata-se de uma medida de controle público, de responsabilização (*accountability*) e de transparência, que, concretamente, deve fornecer informações claras quanto: *i*) ao facto de tal sistema estar a ser desenvolvido, incluindo informações sobre a sua finalidade e possíveis locais de uso e populações afetadas; *ii*) previsão de que direitos fundamentais serão afetados pelo sistema, e o que está a ser feito para mitigar tais impactos; *iii*) quais os mecanismos utilizados para a seleção do modelo e o uso de ferramentas que calculam a importância e a (in)dependência entre os atributos de um conjunto de dados; *iv*) qual o modelo algorítmico utilizado, se o sistema é atualizado, e se sim, como e com que frequência; *v*) qual a origem da base de dados utilizada para seu treinamento; *vi*) informações de contacto para o exercício de direitos individuais; e *vii*) publicação de um relatório durante o desenvolvimento da ferramenta. Outras medidas devem acompanhar o respetivo uso, funcionamento e ciclo de vida, como a informação dos abrangidos e explicação de utilização, a monitorização, a elaboração de relatórios e a transparência através da publicação, acesso a informação pelos abrangidos por decisões automatizadas tomadas. Não esquecer a criação de entidades de monitorização e a manutenção do controlo humano nos sistemas, de onde se destaca a revisão humana de decisões automatizadas e a capacidade de reverter e corrigir decisões automatizadas. Sobre o tema, vd. HENRY A. KISSINGER/ERIC SCHMIDT/DANIEL HUTTENLOCHER, *A Era da Inteligência Artificial. E o nosso futuro humano*, tradução José Mendonça da Cruz, D. Quixote, 2021, esp. pp. 97-205.

⁽¹⁰⁴⁾ A este propósito, importa lembrar a Estratégia Nacional de Inteligência Artificial (AI Portugal 2030), onde se considera que os sistemas inteligentes são confiáveis e fiáveis: *i*) quando existe uma AI legal, ética e robusta; *ii*) se concretizam quatro princípios éticos: *a*) respeito pela autonomia humana, *b*) fazem uma prevenção de danos, *c*) pressupõem equidade e explicabilidade; *iii*) e se asseguram sete requisitos — 1. controlo e supervisão humana, 2. segurança e robustez técnica, 3. privacidade de governação dos dados, 4.

O mesmo se passa em matéria de segurança dos sistemas digitais e no que respeita à interoperabilidade administrativa, aos procedimentos administrativos em linha e à abertura e reutilização de dados em posse dos entes públicos. Na verdade, os entes locais têm de conhecer o conteúdo da Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital; devem saber como promover a segurança na implementação local de sistemas *Linked & Open Government Data*; devem saber explicar o âmbito dos deveres de transparência e de publicidade e compreender o alcance dos direitos de acesso à informação administrativa, previstos na LADA ⁽¹⁰⁵⁾. E no Poder local deve fazer o reforço de ferramentas que permitam trabalhar e decidir com base em «back-end data base system», mormente para emitir decisões em tempo real, alcançar a segurança dos sistemas digitais e prevenir e combater as práticas que configuram as situações de responsabilização civil e as infrações puníveis pelos regimes sancionatórios disciplinares, contraordenacionais e criminais.

Interrogo-me, contudo, se estaremos todos cientes dos desafios pelos quais passam os 308 governos locais, sobretudo quando, a todo o momento, são visitados por empresas de comunicação que lhes vendem pacotes inovadores de TIC e planos de transformação setorial ou parcelar das cidades. E, neste contexto, sem planeamento estratégico a longo prazo, delas ficam reféns e por elas ficam capturados.

Os desafios são enormes tanto mais que se impõe aos respetivos serviços que alimentem o Portal Nacional de dados Abertos; se associem a iniciativas de interoperabilidade e serviços públicos digitais em linha; que sejam simultaneamente transparentes, abram os seus arquivos e registos, permitam reutilização da informação; e protejam dados pessoais e que protejam dados oficiais, que devem manter-se classificados e fechados, e dados sensíveis das empresas, devendo quanto aos pessoais operacionalizar neles as técnicas de anonimização da personalidade (ou outras novas técnicas) ⁽¹⁰⁶⁾.

E, em suma, é imperioso pensar que a implementação das cidades inteligentes se situa neste quadro grande de problemas e que as metodologias a seguir para as concretizar pressupõe estudo com vista à elaboração de uma *Estratégia Global ou um Plano de Ação* para todos os

transparência, 5. diversidade e não discriminação e justiça, 6. bem-estar social e ambiental, e 7. responsabilização.

⁽¹⁰⁵⁾ Vd. Lei n.º 26/2016, de 22.08, com a alteração introduzida pela Lei n.º 68/2021 de 26.08.

⁽¹⁰⁶⁾ Sobre o tema, vd. o nosso «Local e-governance and law: thinking about the Portuguese charter for smart cities», in: *Ius Publicum*, pp-3-24, network review, www.ius-publicum.com [29_07_2021_17_43_5]

308 municípios portugueses, sendo esta uma *estratégia soft* para mitigar os riscos (de difícil gestão) que a Governação Pública Local enfrenta no *estreito* da transição digital local ⁽¹⁰⁷⁾.

⁽¹⁰⁷⁾ Sobre a identificação do problema, vd. o nosso «Smart cities and Law, E.Governance and Rights: do we need a global digital transition strategy for the city?», in *European Review of Digital Administration and Law*, 2021, vol. 2, issue 1, issn 2724-5969.

Escola de Direito da Universidade do Minho
Curso de Licenciatura em Direito - UC de Direito Administrativo
2.º ano, Curso Diurno-Aula n.º 11-11.01.2024

Desafios Atuais das Autarquias Locais —
A Governação Pública Local sob o Impacto da Descentralização Administrativa e a Transição Digital:
entre cila e caríbdis

Textos de apoio elaborados pela docente
Braga, 2023

PLANO

ESTUDO I

— A reforma do Estado e as estratégias de descentralização administrativa: *o rei vai nu*, texto inédito adaptado a partir do “A(s) reforma(s) do Estado e a(s) estratégia(s) de descentralização administrativa: o rei vai (mesmo) nu (?)”, in: *A Reforma do Estado e a Descentralização Administrativa em Portugal*. Estudos reunidos, Almedina, Coimbra, 2023.

ESTUDO II

— “*Smart Cities and Law, E.Governance and Rights*: (retomando) o diálogo com a Benedita”, in *Liber Amicorum Benedita Mac Crorie*, Escola de Direito da Universidade do Minho, vol. I, Braga: UMinho Editora, 2022, pp. 509 a 527.

ESTUDO III

— “As Cidades Inteligentes e o Metaverso, as Cidades de Deus e a dos Homens, Dados Pessoais, Hard Law, Ética e Códigos de Conduta: a Caixinha”, in *Estudos em Homenagem à Professora Doutora Maria da Glória Garcia*, no prelo.

ESTUDO IV

— “Cidades Inteligentes e Direito: recentrando os direitos no *Silo da Memória* digital”, in *Contributos para a comemoração dos 30 anos da Escola de Direito*, no prelo.

ESTUDO I

“A reforma do Estado e as estratégias de descentralização administrativa: *o rei vai (definitivamente) nu*” (inérito, adaptado do “A(s) reforma(s) do Estado e as estratégias de (des)centralização administrativa: *o rei vai (mesmo) nu*”, in: *A Reforma do Estado e a Descentralização Administrativa em Portugal*. Estudos reunidos, Almedina, Coimbra, 2023.

A reforma do Estado e as estratégias de descentralização administrativa: o rei vai (definitivamente) nu

Sumário ⁽¹⁰⁸⁾: § 1. Introdução. § 2. *A (boa) intenção das reformas*: reajustar e descentralizar com vista à eficiência. § 3. As múltiplas reformas em curso: âmbito de incidência e propósitos. § 4. Conclusão provisória

§ 1. Introdução

Tem pouco tempo a notícia de que o Governo tem o propósito de criar “um regime de arrendamento compulsivo das casas que estejam devolutas”, anunciando uma repartição, um tanto ou quanto, confusa entre as competências das autarquias e as do Estado. E, para além do tema da (in)constitucionalidade dessa medida ⁽¹⁰⁹⁾, a afirmação de que o novo quadro normativo viria centralizar as competências, que, nestas questões de proximidade habitacional e decisões locais em matéria urbanística, sempre deveriam ser das autarquias locais, veio ao de cima no tema.

Também há poucos dias, lemos um comunicado do Governo dando conta de que, em Conselho de Ministros, se aprovou um processo de transferência de competências para as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) ⁽¹¹⁰⁾. E, de imediato, nos

⁽¹⁰⁸⁾ O texto é adaptado a partir do “A(s) reforma(s) do Estado e a(s) estratégia(s) de descentralização administrativa: o rei vai (mesmo) nu (?)”, in: *A Reforma do Estado e a Descentralização Administrativa em Portugal. Estudos reunidos*, Almedina, Coimbra, 2023. Inicialmente, o texto foi pensado para integrar os *Estudos Comemorativos dos 20 anos da Licenciatura em Direito da Escola de Direito da Universidade do Minho*, mas, dada a complexidade do tema e o escasso tempo disponível para a respetiva finalização, bem como a necessidade de terminar e entregar o texto para integrar uma obra datada, que deveria ser publicada antes de dezembro de 2014, ficou a aguardar melhores reflexões e dias. Veio, mais recentemente, a ser desenvolvido com a intenção de o mesmo vir a integrar os *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Fernando Alves Correia*. O tema não ficou consolidado e a reflexão também não. Continuamos, por isso, o texto e a reflexão, uma vez que as reformas continuam em curso.

⁽¹⁰⁹⁾ Sobre o tema, por exemplo, vd. <https://visao.sapo.pt/imobiliario/2023-02-23-o-arrendamento-compulsivo-de-casas-devolutas-e-constitucional-o-parecer-de-dois-constitucionalistas>.

⁽¹¹⁰⁾ Refere-se na página do Governo que este, em Conselho de Ministros, aprovou no dia 17 de novembro, “a resolução que determina o início do processo de transferência e partilha de atribuições dos serviços periféricos da administração direta e indireta do Estado para as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR)”. Em causa estão as áreas da economia, da cultura, da educação, da formação profissional, da saúde, da conservação da natureza e das florestas, das infraestruturas, do ordenamento do território e da agricultura. Sobre o tema, vd.

lembrámos de um texto que deixámos inacabado por razões de impossibilidade de, em tempo tão curto, acompanhar e compreender as sucessivas reformas implementadas na Administração Pública em Portugal.

Em boa verdade, desde há uns tempos, temo-nos deparado, no quadro das nossas tarefas académicas dedicadas ao ensino da organização administrativa, com uma constante mudança nessa organização, que traduzem ora “reforma do aparelho administrativo”, “reajustamento da máquina administrativa”, “extinção de organismos e serviços”, “exoneração dos Governadores Civis”, “reorganização territorial das freguesias”; ora, “eficiência administrativa, descentralização”, “aproximação dos serviços às populações”, “conversão”, ao mesmo tempo que também procurávamos caracterizar, em cada ano letivo, o estado da arte do aparelho administrativo do Estado, as suas funções administrativas e a sua dimensão. Tarefa inglória, em suma, sempre inacabada. E assim é no que concerne ao estudo dos órgãos regionais e locais do Estado, por exemplo, dada a anunciada transformação das CCDR em Institutos Públicos ⁽¹¹⁾.

<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros?i=520>. A Ministra da Coesão Territorial já havia afirmado que a transferência de competências para as CCDR vai estar concluída em março de 2024, tendo também frisado que o objetivo é “reforçar o papel” das CCDR, permitindo ter “um Estado melhor coordenado e mais próximo das regiões”. Esta reorganização dos serviços do Estado nas regiões poderá traduzir-se, acrescentou a Ministra, num “melhor serviço público às empresas, aos cidadãos e às instituições”. Finalmente, importa dizer que o Conselho de Ministros, adverte, contudo, na mesma nota, que “este processo de transferência e partilha de atribuições não prejudica a descentralização de competências para as comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas”.

⁽¹¹⁾ Pode ler-se no site do Governo (<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/area-de-governo/coesao-territorial>) que são anunciadas grandes mudanças para as CCDR: “A nova lei orgânica prevê que as CCDR passem a ser “Institutos Públicos de Regime Especial, com autonomia jurídica, administrativa, financeira e património próprio”, [mantendo] a superintendência e tutela administrativa no Ministério da Coesão Territorial”. E também se diz aí que “como Institutos Públicos, passarão a ter mais dois vice-Presidentes do que atualmente, de forma a poderem gerir de forma adequada as novas atribuições (hoje em dia, para além do Presidente eleito por um colégio eleitoral, existem dois vice-Presidentes)”. Anuncia-se igualmente uma reorganização territorial dos serviços, uma vez que “os serviços regionais de Agricultura e Pescas e os serviços de Cultura passam a integrar as CCDR, que também recebem atribuições das áreas da Educação, Formação Profissional, Economia, Conservação da Natureza, Saúde e Ordenamento do Território”. Em todo o caso, mais se diz: que “a reforma não tem em vista a deslocalização ou extinção de qualquer serviço, já que os trabalhadores continuarão no local onde exercem as suas funções, mas agora coordenados pelas respetivas CCDR”. Quanto aos objetivos, escreve-se que o “objetivo da reforma é que os serviços regionais passam a trabalhar em conjunto e de forma articulada, de forma mais racional e eficaz, promovendo um melhor serviço público e melhor desenvolvimento regional”. Em todo o caso, pode concluir-se que “apesar de uma maior autonomia, (...) as CCDR vão continuar a cumprir as orientações

Interrogamo-nos até se este não será um primeiro passo para instituir as regiões administrativas, seguindo-se um método que já foi recomendado, e que parece ser mais eficaz se ficar a cargo da Assembleia da República, por iniciativa do Governo, pressupondo-se um mapa regional adequado e sendo dispensado o referendo, uma vez que, como escreveu JOÃO CAUPERS, “os acontecimentos do nosso passado próximo demonstraram à evidência que não é possível instituir regiões através do método democrático”⁽¹¹²⁾.

Se é certo, aliás, que a reforma do Estado ganhou um novo fôlego por força de um cenário mais complexo⁽¹¹³⁾, que foi fazendo impactar um conjunto de fenómenos diversos, todos em simultâneo, ainda que alguns mais recentes, também não é menos despropositado acentuar que a intensidade da discussão esteve marcada pela realidade económica e financeira, vivida em 2011, em Portugal, estando associada à necessidade de, por compromissos assumidos no Memorando de Políticas Económicas e Financeiras celebrado entre o Estado português, a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, se levar por diante, entre nós, um conjunto de medidas de que deveria resultar um significativo emagrecimento das Administrações Públicas, das suas estruturas materiais e humanas, e uma significativa redução da despesa pública, devendo, é certo, manter-se a qualidade dos serviços prestados⁽¹¹⁴⁾.

políticas do Governo”. Finalmente, na notícia anunciada no site, pode ler-se que “a Ministra [se mostrou] confiante de que esta reforma, iniciada em novembro com a Resolução de Conselho de Ministros que a autorizou, possa ficar concluída em 2024”. A nova lei orgânica das CCDR vai ser aprovada brevemente em Conselho de Ministros, devendo seguir-se a reestruturação de todos os serviços abrangidos e, por fim, a integração gradual dos serviços e respetivas atribuições.

⁽¹¹²⁾ JOÃO CAUPERS, “Divisão administrativa e órgãos regionais”, *Direito Regional e Local*, 08, outubro-dezembro, 2009, pp. 3-9.

⁽¹¹³⁾ De facto, de entre esses fenómenos apraz indicar alguns recentes, como sejam, a globalização e a liberalização da economia, a *descentralização* política e a desterritorialização das fontes de direito administrativo, as novas formas de regulação e a pulverização de centros de decisão (mais conhecida na dimensão da governança) e a entrada em cena de novos sujeitos reguladores, a fuga para o direito privado das entidades públicas e as privatizações (em sentido material e organizatório) e o conseqüente esbatimento das fronteiras entre o direito público e o direito privado.

⁽¹¹⁴⁾ Sobre o tema, *vd.* FERNANDO ALVES CORREIA, “Os Memorandos de entendimento entre Portugal, o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu e a reforma do Poder Local”, in *As reformas do Sector Público, Perspectivas Ibéricas no Contexto Pós-Crise*, José Carlos Vieira de Andrade/Suzana Tavares da Silva (coord.), Instituto Jurídico, Faculdade Direito, Universidade de Coimbra, 2017, pp. 13-36.

De resto, em sintonia com a preocupação do reajustamento das funções do Estado — o que pressupõe a prévia consideração das que deveriam exercer em monopólio e as que, assim não sendo, deveriam transferir para outros entes (mormente para os operadores privados) —, manteve-se na ordem do dia a discussão em torno do redimensionamento dos aparelhos administrativos, o do Estado-Administração e o das Administrações Autónomas, por esse “aparelho” ser enorme, pesado, caro, ineficiente, por revelar duplicações e ser, em última instância e mais grave, “Estado gordo” ⁽¹¹⁵⁾, inoportável, do ponto de vista económico e financeiro.

E, de facto, a malha orgânica que se foi conhecendo até à década de noventa do século XX confirmava a existência de múltiplos organismos públicos, alguns com personalidade jurídica, outros sem ela, alguns com natureza pública e outros com natureza privada, alguns designados como pessoas coletivas e outros como organismos, agências, comissões ou unidades ou simples missões ou estruturas ou unidades orgânicas, de que apenas se dava conta da sua existência em tempos de discussão da proposta do Orçamento Geral do Estado. Vale a pena lembrar, a nível local: 4259 freguesias (isto numa estatística apurada antes da concretização do respetivo processo de reorganização territorial, iniciado em 2011) e 308 municípios. Depois, no quadro da Administração Estadual Direta central, detetávamos um naipe variado, onde se foram integrando muitas Direções-Gerais e Secretarias-Gerais, as diversas Inspeções-Gerais, as significativas Direções e Delegações Regionais, bem como outro tipo de estruturas internas com funções de estudo, e tantas outras espalhadas perifericamente, tanto dentro do país continental, como fora dele ⁽¹¹⁶⁾. E fomos verificando ainda a existência de múltiplos institutos públicos e empresas públicas (do Estado, das regiões, das autarquias), sempre em constante reajustamento e reestruturação. A estas ainda se somavam as fundações públicas (do Estado, das regiões e das autarquias) e as associações públicas, bem como as entidades administrativas independentes e as entidades do terceiro setor, privadas, com fins altruístas, como sejam, as Instituições Particulares de Solidariedade Social, as Misericórdias, e outras entidades de

⁽¹¹⁵⁾ A este propósito, e com absoluta necessidade, *vd.* JOÃO CAUPERS, *O Estado Gordo*, Lisboa: Âncora Editora, 2011.

⁽¹¹⁶⁾ Sobre o tema, *vd.* JOÃO CAUPERS, *A Administração Periférica do Estado, Estudo de Ciência da Administração*, *Aequitas*, editorial Notícias, 1994, p. 87.

semelhante estirpe. Foram publicadas significativas leis-quadro para muitas destas entidades ⁽¹¹⁷⁾.

Neste cenário, como facilmente se percebe, a palavra de ordem tem sido, desde há muitos anos, e mais intensamente nos últimos, a de reduzir a dimensão do aparelho administrativo de acordo com a capacidade financeira do país, o que tem levado a extinguir, cortar, encolher, agrupar ou outra palavra que seja sinónimo de fazer desaparecer serviços e estruturas, sobretudo periféricas e espalhadas pelo território nacional. E a verdade é que todos os que foram propondo soluções de reforma esperavam que a Administração Pública emagrecesse à força, sem que ao mesmo tempo existisse previamente anunciado um programa racional de dieta, pelo que foi comum assistir-se a propostas cujo desfecho correspondeu a “cortes a direito” numa aparente camada adiposa do corpo — o que se foi constatando como um enorme erro ⁽¹¹⁸⁾. Voltamos, portanto, ao tema do estado da arte do Estado, do *quantum* das suas funções e da sua dimensão. A dimensão pedagógica da reflexão está sempre subjacente e parece nunca acabada ⁽¹¹⁹⁾.

§ 2. A (boa) intenção das reformas: reajustar a Administração local e regional do Estado e descentralizar com vista à eficiência

Há dez anos resultou para o Governo português o cumprimento de diversas obrigações incluídas no Memorando de Políticas Económicas e Financeiras oportunamente celebrado entre o Estado Português, a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu. É um facto. A obrigação de melhorar o funcionamento da administração do Estado-Administração, eliminando as duplicações, aumentando a eficiência e reduzindo e extinguindo serviços que não representassem utilização eficaz de fundos públicos. Seguindo o desígnio, a imposição pressupôs reduzir o setor da Administração Pública do Estado (direta e indireta, naquela que incluía órgãos e serviços sob a direção do Governo,

⁽¹¹⁷⁾ Sobre o tema, considere-se, designadamente, a Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública, Lei n.º 36/2021, de 14 junho, e a Lei-Quadro das Fundações, aprovada pela Lei n.º 24/2012, de 9 de julho, cuja atualização mais recente foi introduzida pela Lei n.º 67/2021, de 25 de agosto.

⁽¹¹⁸⁾ A este propósito, e com absoluta necessidade, *vd.* JOÃO CAUPERS, *O Estado Gordo*, Lisboa: Âncora Editora, 2011.

⁽¹¹⁹⁾ Para uma síntese do que temos vindo a dizer sobre o assunto, *vd.* os nossos *Curso de Direito Administrativo. Teoria Geral da Organização Administrativa*, Coimbra: Gestlegal, 2020, e *Direito das Autonomias (Locais), Estudos reunidos*, Coimbra: Gestlegal, 2020.

tanto da central como da periférica), o que também obrigou a acentuar as privatizações e ao chamamento da sociedade civil.

No mesmo sentido e com o mesmo resultado, decorreu do Memorando a obrigação de reduzir o peso da máquina administrativa e o peso atinente à respetiva despesa pública, com o pessoal, limitando as admissões na Administração Pública, bem como as promoções, e congelando salários. A redução dos cargos dirigentes e dos serviços foi estabelecida, aliás, para pelo menos 15%, tendo sido iniciada por essa ocasião uma segunda fase do PRACE (Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado).

Do mesmo modo, nessa altura, foi imposta a obrigação de se proceder à reorganização dos setores da Administração Regional e Local e de se reconfigurar a prestação dos respetivos serviços. Aqui sugeriu-se, designadamente, ao nível da estrutura da Administração Local, a redução significativa de entes públicos locais, devendo a mesma ser reajustada, nessa calendarização, até ao início do ciclo eleitoral local seguinte.

De um modo ou de outro, o Estado assumiu a obrigação de reforçar a prestação do serviço público, aumentar a eficiência e reduzir custos e despesas, tendo seguido uma estratégia no sentido de encolher, minimizar e reduzir o número de entes públicos e de serviços — prometendo assegurar a manutenção do mesmo nível de qualidade.

Neste contexto, o XIX Governo Constitucional aprovou, em Conselho de Ministros, em julho de 2011, as linhas gerais do PREMAC (Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado ⁽¹²⁰⁾), procurando implementar um programa de melhoria da organização da Administração Estadual, traduzido no ajustamento do peso do Estado aos limites financeiros do país e na implementação de modelos mais eficientes para o funcionamento da Administração Direta do Estado. Dois meses depois, no relatório de execução do PREMAC apresentado, em 15 de setembro de 2011, pela Secretaria de Estado da Administração Pública, o Governo afirmou terem alcançado os objetivos definidos, tendo reduzido na ordem dos 40% as estruturas da Administração do Estado — sendo que na Administração Direta Central de 102 estruturas passou a 84 e na Administração Indireta deixaram de existir 74 Institutos Públicos e passaram a contar-se 55, existindo uma redução de 23%. Com o mesmo desiderato e sob o mesmo signo, quanto aos dirigentes, houve redução de 27% do número de Cargos Dirigentes (contando-se menos 275 dirigentes

(120) Na realidade, o Governo propõe-se alcançar certos objetivos: racionalização e redução das estruturas da Administração Central do Estado com o aumento da sua eficiência de atuação; promoção de uma melhor utilização dos recursos humanos do Estado, redução de pelo menos 15% no total das estruturas orgânicas dependentes de cada Ministério mais redução de pelo menos 15% do número de cargos dirigentes, tanto de nível superior, como de nível intermédio.

superiores e menos 1436 dirigentes intermédios). Posteriormente, e em contas refeitas, o Governo, fazendo um ponto da situação de aplicação do PREMAC, sublinhou em documento de 31 de agosto de 2012, que foram extintas, integradas ou fundidas 168 unidades, estruturas, organismos ou entes (não sendo, contudo, muito rigoroso, quanto à terminologia jurídica científica invocada) ⁽¹²¹⁾. A reforma da Administração Direta do Estado continuava, contudo, incompleta. E, em comunicação, o Vice-Primeiro-Ministro apresentou um novo *Guião para a Reforma do Estado*, dando a conhecer a necessidade de intensificar e reforçar o processo reformista da Administração Direta e Indireta do Estado, apontando para a necessidade da elaboração de um PREMAC 2.

No que respeita à reforma do poder local, enunciados os objetivos a concretizar no *Documento Verde da Reforma da Administração Local* e na Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 22 de setembro, o Governo levou por diante um conjunto de iniciativas legislativas. Entre outros instrumentos legais, adotou o regime do setor empresarial local, adaptou para a realidade local o regime relativo aos Estatutos dos Dirigentes da Administração Estadual e publicou o Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica (Lei n.º 22/2012, de 30 de maio), onde se consagrou a obrigatoriedade da reorganização administrativa do território das freguesias, propondo a sua agregação, dentro dos limites territoriais do respetivo município, segundo dois critérios (o do número de habitantes e o da densidade populacional de cada município), resultando daqui a extinção das freguesias com um número inferior a 150 habitantes. A lei estabeleceu ainda um procedimento próprio, com prazos definidos, contemplando-se nesse *iter* procedimental de reestruturação local a intervenção de uma Unidade Técnica (para a Reorganização Administrativa do Território Local), a quem incumbiu de entregar à Assembleia da República (ou às Assembleias Legislativas Regionais) as pronúncias emitidas pelas assembleias municipais acompanhadas dos respetivos pareceres de conformidade, ou as propostas concretas de reorganização administrativa do território das freguesias. Volvidos quase dez após a reforma territorial das freguesias, e depois de, em 2013, terem sido reduzidas 1168 freguesias (de 4260 para as atuais 3092), em 2021 foi

⁽¹²¹⁾ Alguns exemplos de extinção por integração nas CCDR das Administrações das Regiões Hidrográficas; fusão de três direções gerais de serviços prisionais e reinserção social; integração do Instituto da Água, I.P., da Agência Portuguesa do Ambiente e de dois órgãos consultivos para as alterações climáticas na Agência Portuguesa para o Ambiente, Água e Ação Climática; integração da Inspeção Geral da Administração Local na Inspeção Geral de Finanças; fusão da Inspeção Geral da Educação com a Inspeção Geral da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior; extinção dos Controladores Financeiros.

publicado um novo regime para reverter o processo realizado anteriormente e permitir agora a desagregação de freguesias agregadas (e extintas) ⁽¹²²⁾.

§ 3. As múltiplas reformas em curso: âmbito de incidência e propósitos

Desde então até hoje muitas têm sido as reformas levadas a cabo para incidir tanto no Poder Local como ainda na própria Administração Direta periférica do Estado, de que sobressai, por exemplo, a exoneração dos Governadores Civis, a reforma territorial das freguesias, em 2013, e, mais recentemente, as *reformas* atinentes às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, por exemplo.

Voltando para trás no tempo, lembrar que, quanto à administração local do Estado-Administração, existiram os distritos, sendo que, até junho de 2011, a Administração do Estado incluía na sua administração periférica comum os Governadores Civis e as Assembleias Distritais. Ambos operavam no âmbito da circunscrição distrital, resultante da divisão do território nacional em 18 distritos administrativos. O Governador Civil representava o Governo na circunscrição distrital, tendo, nos termos do Decreto-Lei n.º 252/92, de 19 de novembro, com alterações posteriores, as seguintes funções: de representação do Governo (art. 4.º-A), de promover a aproximação entre o cidadão e a Administração (art. 4.º-B) e as funções de segurança pública (art. 4.º-D) e proteção civil (art. 4.º-E). No final de 2011, assistimos à exoneração dos Governadores Civis (e à não nomeação de novos titulares) e a um processo de redistribuição de competências, que abrangeu os Secretários dos Governos Civis e outras estruturas desconcentradas e centrais do Ministério da Administração Interna, a Administração Local e as CCDR (*vd.* art. 2.º do Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro).

Estas últimas, as CCDR, passaram a ser as interlocutoras privilegiadas para a nova dinâmica que se pretende imprimir às políticas de ambiente, de ordenamento do território, de desenvolvimento regional e de administração local, articulando ações concretas com os serviços locais dos organismos centralizados, promovendo a atuação coordenada dos serviços desconcentrados de âmbito regional e o apoio técnico às autarquias locais e às suas

⁽¹²²⁾ Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, que define o regime jurídico de criação, modificação e extinção de freguesias e revoga a Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, que procede à reorganização administrativa do território das freguesias.

associações. Se é certo que as CCDR são serviços periféricos da Administração Direta do Estado, dotados de autonomia administrativa e financeira, sobre si incidem as orientações estratégicas dos membros do Governo responsáveis pelas áreas do ambiente, do ordenamento do território e das autarquias locais. E, assim, cabe-lhes executar as políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades e de desenvolvimento regional, ao nível das suas respetivas áreas geográficas, bem como também apoiar tecnicamente as autarquias locais, em articulação com a Direção-Geral das Autarquias Locais.

Quanto ao Poder Local, Portugal nunca teve uma lei geral de criação, extinção e modificação de autarquias locais, apesar de a Constituição da República Portuguesa lhe fazer expressamente menção na alínea *n*) do art. 164.º, onde se afirma que é da exclusiva competência da Assembleia da República a criação, extinção e modificação de autarquias locais e o respetivo regime. Pelo contrário, a realidade foi sendo conformada por leis parcelares de criação de autarquias locais, estando em vigor atualmente apenas uma lei-quadro de criação de municípios (Lei n.º 142/85, de 18 de novembro). Até 2013, existia a lei de criação de freguesias (Lei n.º 8/93, de 5 de março), que foi revogada nesse ano para dar lugar a duas leis de reorganização, temporalmente datada, de municípios e freguesias. A Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, estabeleceu o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica, e a Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, fixou, em concreto, o novo mapa das freguesias. Estas leis ordenaram a extinção facultativa de municípios e obrigatória de freguesias, dentro de curto prazo, a aplicar nas eleições de 2013, como sucedeu.

Pensando nas freguesias do continente, pois os municípios permaneceram intocados no seu número e existência, importa coligir aqui algumas das críticas que foram apontadas ao respetivo pacote reformista: as leis fora padecendo de várias fragilidades e o resultado do processo correspondeu a uniões forçadas de freguesias com a extinção de tantas, obrigando, anos mais tarde, a repensar o assunto. E, sem demora, logo depois, no fim do ano de 2020, o Governo veio propor a aprovação de uma lei-quadro relativa a freguesias, procurando reverter aquele processo e aquele resultado.

Com forte pendor descentralizador tem sido a legislação adotada sob o signo da descentralização e da delegação de competências dos órgãos do Estado para os órgãos dos municípios, das comunidades intermunicipais e das freguesias. Com a Lei-quadro de transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais e o seu cronograma de implementação, instalou-se também o debate em torno do Poder Local e

das suas novas competências — ou, porventura meras tarefas⁽¹²³⁾ — que lhe estão a ser atribuídas e se este (aparente) reforço conduzirá a uma regionalização, pela perceção da necessidade real de uma entidade supramunicipal e com escala de intervenção mais eficaz, ou ao desaparecimento em definitivo desse desígnio constitucional por serem suficientes e adequadas, numa Europa das Regiões, as autarquias locais e a entidade associativa “comunidade intermunicipal”, criada pelo legislador em 2013 (no quadro da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro).

É neste contexto que nos interrogamos sobre a verdadeira natureza descentralizadora de algumas reformas em curso, se traduzem descentralização, deslocalização e/ou descentralização mitigada por curtas decisões centralizadoras e se a reforma das CCDR em curso terá igualmente um propósito descentralizador.

Se é certo que as palavras “reforma”, “redução do aparelho do Estado”, “esvaziamento de competências do Estado” são comumente empregues, também o é que a adoção de certos diplomas faz suscitar dúvidas quanto aos propósitos a alcançar. Veja-se, ainda, por exemplo, embora aqui apenas enunciado a título muito superficial, o regime sobre o setor empresarial público (que integra o setor empresarial do Estado, das Regiões e das Autarquias) e o regime sobre as entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo, contendo em anexo a lei-quadro das entidades reguladoras (Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto). No que respeita ao primeiro, lembramos que o mesmo diploma é aplicável ao setor empresarial do Estado, ao setor empresarial regional (das regiões autónomas, regulado por legislação especial, é certo) e ao setor empresarial municipal (dos municípios e das associações de municípios), que é regulado também por legislação especial, mas devendo entender-se que o Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, abrange todo o setor empresarial público, como se revelasse objetivos centralizadores.

No que concerne às entidades independentes (entidades reguladoras), importa lembrar o artigo 9.º, que tem como epígrafe «Ministério responsável», e que dispõe o seguinte: «Sem prejuízo da sua independência, cada entidade reguladora está adstrita a um ministério, abreviadamente designado como ministério responsável, em cuja lei orgânica deve ser referida» (n.º 1), o que nos alerta para um paradoxo existencial da entidade independente: «A entidade reguladora considera-se adstrita ao ministério cujo membro do Governo seja responsável pela principal área de atividade económica sobre a qual incide a atuação da

(123) Sobre o tema, *vd.* o nosso *A descentralização em curso: reforço (ou esforço) das autonomias locais*, Braga: Nedip, AEDUM, 2021.

entidade reguladora». Queremos, em suma, dizer que as modificações introduzidas no panorama da Administração Pública nos últimos anos, tanto promovem novas autonomias como novas dependências, apresentando simultaneamente tonalidades descentralizadoras em certos casos e em outros centralizadoras, como se o legislador brincasse aos dados, ora criando entes mais autónomos, ora prevendo surpreendentemente outros setores mais “adstritos” ao Governo e aos seus Ministros. Nem sempre as reformas servem, em suma, objetivos claros.

É certo que tendo em conta o que foi ocorrendo ao longo dos anos, conclui-se que se tem verificado um “movimento pendular” ⁽¹²⁴⁾, sendo que no ano ido de 1896 já se constatava que a legislação ia “oscilando alternadamente entre centralização e descentralização” ⁽¹²⁵⁾. Volta o tema ao mesmo ponto de reflexão, pois, hoje estamos perante um tempo em que a intenção e as vontades de descentralização parecem, aqui e ali, interrompidas.

3.1. As mudanças nas CCDR

Precisamente revelando o tal movimento descentralizador-centralizador, mas agora numa outra dimensão, verifique-se o processo reformista que impacta na administração periférica do Estado. Com o propósito de continuar a fase de reforma da Administração Direta desconcentrada do Estado, e, por isso, com o objetivo de tornar eficientes e racionais os recursos públicos, foi publicado o Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro. Levando por diante os objetivos de racionalização das estruturas do Estado e a melhor utilização dos recursos humanos, este diploma vem reforçar o papel das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (= CCDR), definindo-as como interlocutoras privilegiadas para a nova dinâmica que o Governo pretende imprimir às políticas de ambiente, de ordenamento do território, de desenvolvimento regional e de administração local, articulando ações concretas com os serviços locais dos organismos centralizados, promovendo a atuação coordenada dos serviços desconcentrados de âmbito regional e o apoio técnico às autarquias locais e às suas associações, num quadro potenciador de maior eficiência na gestão dos recursos públicos.

Assim, em 2012, numa maior aproximação à vida local, às CCDR foram atribuídas as missões de executar as políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades e de

⁽¹²⁴⁾ Expressões de ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Descentralização: a organização...* cit., p. 20.

⁽¹²⁵⁾ JOSÉ TAVARES, *A freguesia ou parochia como divisão administrativa*, Coimbra, 1896, p. XI.

desenvolvimento regional, ao nível das respetivas áreas geográficas de atuação, e apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações, em articulação com a Direção-Geral das Autarquias Locais.

Mas, sobretudo, com maior impacto, é à reforma de 2020 que queremos chegar — a que é relativa à designação do Presidente e de um dos Vice-Presidentes da CCDR ⁽¹²⁶⁾. É neste contexto de posicionamento também perante um reforço (pelo menos aparente) do Poder Local que importa perceber se a forma de designação do Presidente da CCDR, por eleição indireta por um colégio autárquico, altera a natureza deste organismo estadual e se o aproxima de algum modo da Autarquia Local, mormente de uma Região Administrativa, que é, em abono da verdade, constitucionalmente prevista e de cuja concretização tantos (e não são poucos) não desistem ⁽¹²⁷⁾.

⁽¹²⁶⁾ Decreto-Lei n.º 27/2020, de 17 de junho, com a alteração introduzida pela Lei n.º 37/2020, de 17 de agosto.

⁽¹²⁷⁾ *Vd.* o Relatório da Comissão Independente para a Descentralização, apresentado em julho de 2019. A Comissão defende um processo gradual, programado, faseado e com metas de transferência de atribuições e competências para as regiões administrativas, sujeito a permanentes monitorização e avaliação. A Comissão considera que as regiões administrativas deverão concentrar-se, numa primeira fase, que é de arranque e transição, em políticas de âmbito transversal, reforçando a capacidade de intervenção nos domínios de ação das atuais CCDR (desenvolvimento regional, ordenamento do território e cidades, ambiente e cooperação regional transfronteiriça) em termos de decisão e de coordenação. Essa intervenção deverá ser acompanhada por uma maior intervenção dos poderes regionais na conceção dos programas regionais e dos programas temáticos, com particular incidência na região que beneficiam de Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, e uma intensificação da cooperação inter-regional a nível nacional, sobretudo com as regiões administrativas vizinhas, tendo também em consideração o desempenho das atribuições referidas no texto, no ponto seguinte. Esta fase de arranque e transição poderá envolver atribuições e competências nos domínios da cultura, da agricultura, da educação e da saúde, desde que, numa avaliação *ex-ante*, se comprove que as alterações institucionais que terão de ocorrer a nível nacional (serviços centrais) e a nível regional (serviços desconcentrados) não contribuem para diminuir a capacidade efetiva de as regiões administrativas desempenharem com eficácia e eficiência a sua intervenção nas políticas transversais acima referidas. No quinto ano de funcionamento, e levando em conta quer os resultados de uma avaliação de desempenho e de impacto relativa aos quatro anos anteriores (primeiro mandato dos órgãos eleitos) quer as capacidades existentes em cada região, estas poderão vir a acolher novas atribuições e competências provenientes da administração desconcentrada ou de serviços centrais da Administração, por iniciativa da Região e como resultado de um processo de negociação com as respetivas tutelas. A Comissão propõe que se assumam como metas que ao fim dos dois mandatos iniciais a despesa das regiões administrativas em percentagem do PIB se aproxime da média dos países unitários da União Europeia nessas mesmas datas, isto é, valores que se estimam em cerca de 8,5% do PIB ao fim de 4 anos e em cerca de 12% do PIB ao fim de oito anos. A Comissão defende que o mapa das regiões administrativas deve coincidir com as atuais regiões

3.2. As CCDR no tempo

É legítima a interrogação quanto a saber se a recente alteração ao regime de designação do Presidente da CCDR e de um Vice-Presidente, por eleição indireta por um colégio autárquico, altera a natureza destas estruturas locais do Estado e se, de algum modo, as aproxima identitariamente do Poder Local. Refletimos, de seguida, sobre o que são as CCDR e para que servem, verificamos o desenho que, em 1979, pelo Decreto-Lei n.º 494/79, de 21 de dezembro, lhes foi configurado e os contornos que até hoje as mesmas foram adquirindo. As reformas têm sido sucessivas e a mais recente e anunciada permite-nos dizer que uma mudança séria (ou muito séria) se avizinha e adivinha.

A história desta estrutura administrativa remonta à Comissão Consultiva Regional, estando registada a sua existência, âmbito de circunscrição e finalidades no Decreto-Lei n.º 48 905, de 11 de março de 1969. Claramente, o legislador assinalava de forma expressa “[a] preocupação do Governo pelos problemas institucionais do planeamento regional”, tendo através do diploma institucionalizado “uma orgânica adequada ao início de realização da política regional”. Assim, partindo da divisão territorial definida no III Plano de Fomento, o território nacional foi dividido em seis regiões de planeamento, sendo em cada uma delas criada uma Comissão Consultiva Regional, com as seguintes atribuições: *a)* coordenar a expressão dos elementos representativos da região quanto às necessidades e aspirações respeitantes ao seu desenvolvimento económico e social; *b)* colaborar na preparação dos respetivos planos de desenvolvimento e no acompanhamento da sua execução; *c)* promover a coordenação, para os mesmos efeitos, dos meios de ação regional.

Neste sentido, centrada nas questões do planeamento, logo nessa altura à Comissão Consultiva Regional foi atribuída a possibilidade de articulação com um largo espectro de interlocutores para melhor desempenho das suas funções. A sua organização interna era simples: compunha-se de um Presidente e cinco ou seis vogais, com limitação de mandatos e a constituição obrigatória de grupos de trabalho para lavoura, indústrias e infraestruturas e outros facultativos e “que [se mostrassem] convenientes para o estudo dos diversos problemas relativos ao desenvolvimento económico e social da região ou de certas zonas da sua área”. No que se refere, em particular, ao Presidente, este era nomeado pelo Presidente do Conselho, ouvido o Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos, sendo considerado para o efeito o cumprimento cumulativo de quatro requisitos: *(i)* ser

de planeamento, por razões de conhecimento acumulado, continuidade e custos menos elevados.

cidadão português no pleno gozo dos direitos civis e políticos; *(ii)* ser residente na área da região; *(iii)* gozar de reconhecido prestígio na região; e *(iv)* possuir conhecimento qualificado dos problemas económicos e sociais da região.

Posteriormente, a Junta de Salvação Nacional, liderada pelo General António Spínola, aprovou e fez publicar, a 15 de maio de 1974, o programa do Governo Provisório e a sua Orgânica, a qual veio determinar que os assuntos do ordenamento do território passassem a integrar a esfera de competências do Ministério da Administração Interna, sendo certo que este viria a exercer a superintendência das comissões regionais de planeamento, conforme o disposto no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 524/74, de 8 de outubro. É, contudo, em 1979 que estas estruturas ganham mais força e autonomia, tendo o Governo aproveitado a reconversão das Comissões de Planeamento Regional para as transformar em Comissões de Coordenação Regional, correspondendo a “órgãos externos ao Ministério da Administração Interna”. No diploma refere-se que as cinco Comissões de Coordenação Regional ficam sob a tutela do Ministro da Administração Interna, possuem excecional autonomia administrativa e financeira e assumem competências de coordenação no apoio técnico às autarquias locais — preocupação muito vincada no Governo de então pela necessária capacitação dos técnicos — e de planeamento para o desenvolvimento da região. São criados como órgãos das Comissões de Coordenação Regional, o Presidente, o Vice-Presidente, o Conselho Administrativo, o Conselho Consultivo Regional e o Conselho Coordenador Regional, órgãos que, de algum modo, deram lugar, e respetivamente, aos atuais Fiscal Único, Conselho Regional e Conselho de Coordenação Intersectorial.

Nesta sequência, e tendo em conta o Decreto-Lei n.º 338/81, de 10 de dezembro, as Comissões de Coordenação Regional são qualificadas como “órgãos periféricos da administração central”, com o objetivo assegurar, “a nível técnico, as relações entre esta e os órgãos do poder local”, tendo aquele diploma promovido um reajustamento da composição e das funções dos Conselhos Coordenador e Consultivo. O primeiro corresponde a um órgão técnico e o segundo vê reforçada a participação dos autarcas e das suas competências em matéria de pareceres a prestar quer quanto à própria Comissão, quer quanto ao planeamento de ações e investimentos na região.

Em 1986, as Comissões de Coordenação Regional passam a estar inseridas nos serviços desconcentrados do novo Ministério do Plano e da Administração do Território, correspondendo a serviços regionais. O diploma reforça o seu perfil de estrutura de coordenação a nível regional — “espaço privilegiado de síntese na formulação das diferentes políticas” —, afirmando-se que estas estruturas serão um desenvolvimento

institucional fundamental na “concretização de futuros passos no domínio da descentralização”.

Nesta sequência, em 1989, com o Decreto-Lei n.º 260/89, de 17 de agosto, é profundamente alterado o quadro jurídico da sua organização, procurando-se alcançar um reforço dos seus meios e a adequação da sua estrutura à especificidade da área geográfica de atuação de cada Comissão, o que determinou a adoção de um modelo organizativo diferenciado para cada uma das cinco Comissões de Coordenação Regional existentes. Este diploma, que identifica as Comissões como “organismos” (artigo 1.º), alargou as suas atribuições nas áreas do ordenamento do território e do ambiente e alterou a designação do Conselho Consultivo Regional para Conselho da Região e do Conselho Coordenador Regional para Conselho Coordenador, mantendo estes órgãos as funções já anteriormente definidas pelo Decreto-Lei n.º 494/79, de 21 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 338/81, de 10 de dezembro.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 224/2001, de 9 de agosto, as Comissões de Coordenação Regional são definidas como “serviços desconcentrados do Ministério do Planeamento, dotados de autonomia administrativa e financeira, incumbidos de, na respetiva área de atuação, executarem as políticas de planeamento e desenvolvimento regional” (artigo 1.º), sendo neste diploma consagrada, pela primeira vez, como atribuição própria da Comissão de Coordenação Regional a execução dos programas comunitários. Neste quadro normativo, o Presidente da Comissão corresponde a um “gestor da intervenção operacional”, sendo expressamente definida a sua categoria profissional como “equiparado, para todos os efeitos legais, a director-geral”.

Neste contexto, impõe-se mencionar a reforma que institui a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional operada pelo XV Governo Constitucional. Este reconfigura as Comissões de Coordenação Regional, fazendo-as corresponder a serviços desconcentrados do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente. Assim, pelo Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de maio, surgem as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (=CCDR), dotadas de autonomia administrativa e financeira e sendo alargadas consideravelmente as suas atribuições — mantendo-se, designadamente, a cooperação técnica com a administração local autárquica e a intervenção no ordenamento do território e no ambiente — sendo igualmente alargada a lista de competências próprias do Presidente da CCDR. O Presidente da Comissão mantém a equiparação a Diretor-Geral, sendo nomeado por três anos, existindo, neste quadro, a particularidade de a sua nomeação ser precedida da indicação de até três personalidades de reconhecido mérito e

competência, em reunião do Conselho Regional, mas que não são vinculativas para a nomeação final.

Nos termos do Decreto-Lei n.º 207/2006, de 27 de outubro, as CCDR são integradas nas estruturas local do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, sendo classificadas como serviços periféricos da Administração Direta do Estado. Este diploma reconhece-lhes expressamente no n.º 1 do artigo 16.º a missão de “executar as políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades e de desenvolvimento regional ao nível das respectivas áreas geográficas de actuação e promover a actuação coordenada dos serviços desconcentrados de âmbito regional, bem como apoiar as autarquias locais e as suas associações” (n.º 1).

Posteriormente, as CCDR viram todo este novo regime ser aprofundado em diploma próprio — Decreto-Lei n.º 134/2007, de 27 de Abril —, no qual se esclarece, logo no preâmbulo, que “[a]s CCDR são serviços periféricos da administração directa do Estado, no âmbito do MAOTDR, com funções de administração desconcentrada, dotados de autonomia administrativa e financeira”, cabendo-lhes “promover a actuação coordenada dos serviços desconcentrados de âmbito regional”. O presidente da Comissão passa a corresponder a um cargo de direção superior de 1.º Grau e o Conselho Regional mantém as características de órgão representativo da região, perdendo a competência para a indicação, não vinculativa, de três candidatos à nomeação da Presidência da respetiva Comissão.

Nos termos do Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro, as CCDR “são serviços periféricos da administração directa do Estado, dotados de autonomia administrativa e financeira” (artigo 1.º), estando integrados na Presidência de Conselho de Ministros, com a missão de “assegurar a coordenação e a articulação das diversas políticas sectoriais de âmbito regional, bem como executar as políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades, e apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações, ao nível das respetivas áreas geográficas de atuação” (artigo 2.º).

Importa sublinhar que na redação inicial do diploma de 2012, e mesmo nas posteriores de 2014 e 2015, não há grande diferença a registar em relação ao quadro definido anteriormente. No que se refere, em especial, ao Presidente da Comissão, as suas competências estão enumeradas de forma mais ampla e residual, mas mantém a sua categoria profissional de dirigente superior de grau 1, sendo nomeado, com ou sem vínculo prévio à Administração Pública, em comissão de serviço pelo período de três anos, pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro competente.

E eis que chegamos à alteração mais relevante. Esta surge com a publicação do Decreto-Lei n.º 27/2020, de 17 de junho, e pela Lei n.º 37/2020, de 17 de agosto, diplomas que vêm estabelecer, como se mencionou na introdução, a eleição indireta do Presidente da CCDR e de um Vice-Presidente. O primeiro é eleito por um colégio eleitoral composto pelos (i) Presidentes das Câmaras Municipais; (ii) Presidentes das Assembleias Municipais; (iii) Vereadores eleitos, ainda que sem pelouro atribuído; e (iv) Deputados municipais, incluindo os Presidentes das Juntas de Freguesia, da área geográfica de atuação da respetiva CCDR. Por seu turno, o Vice-Presidente é sufragado por um colégio composto apenas pelos Presidentes das Câmaras Municipais dos Concelhos que integram a mesma área geográfica de atuação da CCDR em causa.

Como se compreende, até ao Verão de 2020, os Presidentes das CCDR eram nomeados pelo Governo, tendo como base uma lista de três nomes elaborada por uma Comissão Independente de Recrutamento. Após o Decreto-Lei n.º 27/2020, a designação quer do Presidente da CCDR quer de um seu Vice-Presidente passa a ser feita por eleição por um colégio eleitoral “autárquico” da respetiva área territorial de atividade. Uma vez eleitos, Presidente e Vice-Presidente tomam posse perante o Primeiro-Ministro para um mandato de quatro anos pelo máximo de três mandatos consecutivos, cessando o mandato no seu termo, por renúncia, por extinção da Comissão, sendo ainda possível por deliberação do Governo, devidamente fundamentada e após audiência prévia do respetivo Conselho Regional. Neste caso, a deliberação é tomada sempre que: (i) ocorra incumprimento ao disposto no n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 228/2012; (ii) ocorra infração grave ou reiterada às normas que regem as CCDR; (iii) ocorra grave violação dos princípios de gestão fixados nos diplomas legais e regulamentares aplicáveis, tudo conforme melhor resulta do preceituado no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 27/2020, alterado pela Lei n.º 37/2020. Significa tudo isto que, consumada a eleição, o colégio eleitoral não tem qualquer outra possibilidade ou momento de fiscalizar e/ou responsabilizar os seus eleitos. Eles, Presidente e Vice-Presidente, permanecem, como anteriormente, sujeitos ao poder de direção e de disciplina do Governo, sendo certo que, do mesmo modo e em sintonia, as autarquias locais que os elegeram, representadas no colégio eleitoral, não passam a ter, como não tinham antes, qualquer competência na definição ou condução das políticas regionais a adotar pelas CCDR, uma vez que o disposto no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 228/2012 não sofreu qualquer alteração, mantendo, por isso, uma função meramente consultiva.

Mas outras alterações ao regime das CCDR se aguardavam a todo o momento, sendo algumas delas contextualizáveis pelo movimento descentralizador em curso. É certo que outros fenómenos contextualizam as reformas da CCDR, como sejam as de: i) redução da intervenção do Estado nos campos económico e social e oferta privada crescente de bens e serviços; ii) as Redução da máquina estadual central e periférica. A propósito da periférica, considere-se a Resolução do Conselho de Ministros n.º 123/2022, de 14 de dezembro¹²⁸, que “[determina] a transferência, a partilha e a articulação das atribuições dos serviços periféricos da administração e direta e indireta do Estado nas comissões de coordenação desenvolvimento regional” e do Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio, que “procede à conversão das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional em Institutos Públicos”.

Na verdade, a contextualização do cenário em que a governação pública local se situa: é sobretudo o de descentralização administrativa: “a descentralização é a pedra angular da reforma do Estado”: diz-se no Programa do XXII Governo Constitucional¹²⁹.

¹²⁸ Esta Resolução vem proceder a um reforço do papel das CCDR trará, neste contexto, as vantagens de um Estado mais próximo, de estratégias regionais mais adequada e o reforço de uma escala de respostas públicas adequada a um contexto de mudanças tecnológicas acentuadas, de perda de população, de necessidade de se fazer a dupla transição, climática e digital, entre outras. O Programa do XXIII Governo Constitucional, no seu ponto I.III.5, «Aprofundar a descentralização: mais democracia e melhor serviço público», consagra que depois de ter sido levado a cabo o maior processo de descentralização de competências das últimas décadas e de ter sido concretizada a democratização das CCDR, é essencial aprofundar o processo de reforma do Estado, estabelecendo uma governação de proximidade baseada no princípio da subsidiariedade, potenciando a autonomia das autarquias locais e a sua capacidade para garantir o melhor interesse dos cidadãos, das empresas e das instituições que procuram uma resposta mais ágil e imediata da Administração Pública. Através deste processo, cumpre -se um dos objetivos já há muito pugnado, no sentido das CCDR se constituírem como os serviços que coordenam, de forma efetiva, as respostas de âmbito regional do Estado, desempenhando um papel privilegiado na construção de regiões mais desenvolvidas e sustentáveis, com uma aposta no alargamento dos poderes locais e no reforço da legitimidade democrática em que todos os cidadãos se vejam representados, mais próximos da tomada de decisão sobre os seus interesses e necessidades e mais capacitados para o exercício de uma cidadania ativa, promovendo, deste modo, um país mais coeso. Neste contexto, torna -se necessário proceder à harmonização das circunscrições territoriais da administração periférica do Estado e ao reforço do papel das CCDR, agora democraticamente mais legitimadas, com a integração dos serviços periféricos, designadamente das áreas da economia, cultura, educação, formação profissional, saúde, conservação da natureza e das florestas, infraestruturas, ordenamento do território, e agricultura e pescas, sem prejuízo da descentralização de competências para as comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas”.

¹²⁹ O Ministro da Administração Interna, Eduardo Cabrita, afirmou que a descentralização de competências da Administração Central para as autarquias foi «a maior reforma de Estado desta legislatura». Durante a sua

E precisamente, seguindo o Programa do XXIII Governo Constitucional, no seu ponto I.III.5 — «Aprofundar a descentralização: mais democracia e melhor serviço público» —, este desígnio é desenvolvido no Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio. No preâmbulo do diploma afirma-se que “depois de ter sido levado a cabo o maior processo de descentralização de competências das últimas décadas para as autarquias locais e de ter sido concretizada a democratização das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), é essencial aprofundar o processo de reforma do Estado, através da reforma da administração desconcentrada ao nível regional para garantir maior coesão e desenvolvimento regional, tendo sido criadas as CCDR, I.P.”

Na verdade, entendemos que este diploma, o Decreto-Lei, n.º 36/2023, de 26 de maio, vem em sintonia com outras medidas, como sejam a de: i) redução da intervenção do Estado, nos campos económico e social, e oferta privada crescente de bens e serviços; ii) redução da máquina estadual central e periférica; iii) extinção, fusão e privatização e empresarialização de unidades orgânicas; iv) descentralização em sentido improprio: as administrações indiretas do Estado central e Local (criação de I.P.'s): as Áreas Regionais de Saúde, I.P., sendo que as CCDR, I.P., tal como se afirma no Decreto-Lei, n.º 36/2023, de 26 de maio, resultam de um “[processo de] conversão das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional em Institutos Públicos”.

Afirma-se no preâmbulo do Diploma que “[através] deste processo, as atuais CCDR passam a constituir-se como institutos públicos, integrando as diversas políticas públicas que prosseguem estratégias de promoção do desenvolvimento integrado do território. Deste modo, cumpre-se um dos objetivos já há muito pugnado, no sentido das CCDR se constituírem como os serviços que coordenam as respostas de âmbito regional do Estado, desempenhando um papel privilegiado na construção de regiões mais desenvolvidas e sustentáveis”.

Como se percebe, a importância do diploma parece-nos ser dupla: i) por um lado, marca uma fase de reorganização séria do aparelho local do Estado, por outro, anuncia um

intervenção no Fórum Políticas Públicas 2019 – Desenvolvimento, Descentralização e Poder Local, organizado pelo ISCTE, Eduardo Cabrita disse que a «descentralização não se confunde com delegação de competências». O Ministro referiu que a descentralização é, antes de mais, «a atribuição de competências anteriormente exercidas por entidades da administração central do Estado a entidades de nível local». «É este o desafio de uma reformulação e de uma consistência integrada que exige consensos, exige estudos» e também «ação relativamente à reforma da administração territorial do Estado», disse ainda. Vd. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=descentralizacao-e-uma-prioridade-do-governo>

processo latente de regionalização. Assim, como se pode ler no preâmbulo: “Para a concretização deste desiderato, importa proceder à alteração da orgânica das CCDR, adaptando o seu regime jurídico a esta nova realidade, prevendo, todavia, que a conclusão dos processos de integração e de reestruturação dos serviços periféricos da administração direta e indireta do Estado se materializem de uma forma progressiva e em momentos temporais distintos, de modo a que se efetue todas as operações e decisões necessárias a uma reorganização eficaz, tendo em consideração, por um lado, a necessidade de adaptação dos serviços e dos respetivos trabalhadores, e, por outro lado, a salvaguarda da prossecução das suas atividades, garantindo a continuidade de uma resposta adequada aos cidadãos”. Por outro lado, também se afirma que “[com] esta reforma do Estado, os serviços desconcentrados passam a trabalhar em conjunto e de forma articulada, sob orientação da respetiva CCDR, dotando-as de maior autonomia, e aumentando a eficácia e a eficiência na implementação de políticas de âmbito transversal nos seus territórios, indispensáveis ao desenvolvimento regional”.

O Diploma enuncia 2 grandes princípios orientadores em que a reforma da administração periférica do Estado assenta: i) subsidiariedade e governação: decisões mais próximas dos cidadãos, das empresas e das instituições que os representam, determinando uma organização do Estado e da administração regional com diferentes escalas territoriais e respetivas circunscrições; ii) intersectorialidade e políticas regionais: respostas a problemas e potencialidade de desenvolvimento que não resultem na simples soma de políticas públicas de âmbito sectorial, constituindo o território a matriz para a sua integração, para o estabelecimento das necessárias complementaridades, para a política de desenvolvimento regional.

3.3. A descentralização em curso

É um facto que, ao longo das últimas quatro décadas, as Autarquias Locais têm assumido um papel particularmente importante no desenvolvimento das comunidades locais e na consolidação democrática do país ⁽¹³⁰⁾. E é um facto também que, por força de tantos fenómenos impactantes, o Estado-Administração está em transformação, estando precisamente a ser reajustado o conjunto dos fins públicos que tem a seu cargo prosseguir e o aparelho administrativo de que necessita para esse efeito.

Parece-nos assim que o tema da descentralização administrativa — *rectius*, de transferência de competências do Governo para os órgãos das Autarquias Locais —, mais do que ser

⁽¹³⁰⁾ Sobre o tema, vd. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.^a ed., 2013.

tratado no quadro da redefinição dos interesses públicos nacionais *versus* interesses públicos locais, deve ser compreendido no contexto do emagrecimento e da reestruturação de todo o aparelho administrativo, pelo que a ciência do direito administrativo e a ciência da administração não devem andar de costas voltadas, nesta altura, e devem ambas estar atentas a esta movimentação de competências.

Na verdade, mesmo que não se queira apurar o verdadeiro desígnio desta “descentralização administrativa de 2018/2019”, importa, sobretudo, pensar como devem os entes locais reforçar-se e muscular os seus serviços para exercer as competências e as tarefas que são dos órgãos e serviços públicos do Estado, uma vez que, em síntese, estas duas mudanças devem ser lidas, estudadas e preparadas em conjunto: reforma do aparelho local do Estado e Poder Local autárquico.

E, assim, nesta ordem de ideias, para que “esta descentralização” produza efeito positivo, apraz avaliar e contabilizar o aparelho periférico do Estado e, em particular, as unidades orgânicas espalhadas pelo território nacional, dependentes hierarquicamente do Governo ou sujeitas à sua superintendência e tutela. E isto para evitar que haja duplicações de estruturas, conflitos (positivos ou negativos) de competências e especialmente desperísimo e desperdícios, pois aquelas estruturas que têm estado destinadas à prossecução de interesses públicos nacionais, ainda que espalhadas pelo território nacional, terão de ceder lugar aos serviços locais municipais — o que nos faz já antecipar uma emergente alteração da natureza das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, e questionar (adivinhando) se as mesmas não estão envolvidas num processo de descentralização imprópria, que, mais cedo ou mais tarde, as levará a transformar-se em Institutos Públicos (I.P.).

Em segundo lugar, importa refletir sobre os limites do *quantum* de competências a transferir, no sentido de que as Autarquias não podem estar num continuado esforço, e avaliar o *quantum* deste movimento de poderes dos órgãos do Estado para os órgãos locais corresponde a verdadeira descentralização e a reforço da autonomia autárquica. Repare-se: com a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, os desafios das Autonomias Locais, especialmente os de natureza económica, social e cultural, aumentaram significativamente, contendo esta Lei ainda a promessa de as fazer alargar, sendo certo que, com a publicação do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, e os diversos contratos interadministrativos celebrados, em projetos-piloto, entre o Estado e os Municípios, em particular nos domínios sociais, da educação e da saúde, deu-se o início de uma crescente relação entre o Estado e os Municípios, no quadro de um reforçado movimento de

esvaziamento do primeiro para o segundo, seguindo o princípio da subsidiariedade e a lógica da equação de que quem está mais perto melhor resolve os problemas dos cidadãos — ao mesmo tempo que as estruturas administrativas periféricas do Estado se iam encolhendo. Verifique-se o que se passou no domínio da educação, por exemplo, com a criação da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares ⁽¹³¹⁾, ou na saúde, com as Administrações Regionais de Saúde a serem transformadas em Institutos Públicos ⁽¹³²⁾.

É neste contexto que nos vamos recentemente interrogando sobre a natureza, os propósitos e o alcance da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto (lei-quadro de transferência de competências dos órgãos do Estado para os órgãos das autarquias locais e órgãos das entidades intermunicipais), e do pacote de diplomas legais, de âmbito setorial, relativos às diversas áreas de transferência de poderes, que se lhe seguiu e que já ultrapassam a vintena. E, agora, neste texto, continuamos a acompanhar a transferência definitiva de todas as competências para o poder local, com a exceção da mais recente transferência de competências nas áreas sociais (Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto), que definitivamente só passarão a ser da titularidade das autarquias em abril de 2023.

§ 4. Conclusão provisória

⁽¹³¹⁾ Considere-se, por exemplo, que, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 266-F/2012, de 31 de dezembro, a “DGEstE [Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares] é um serviço central de administração direta do Estado dotada de autonomia administrativa”, sendo certo que, nos termos do n.º 2, a “DGEstE dispõe de cinco unidades orgânicas desconcentradas, de âmbito regional, com a designação de Direção de Serviços Região Norte, Direção de Serviços, Região Centro, Direção de Serviços Região Lisboa e Vale do Tejo, Direção de Serviços Região Alentejo e Direção de Serviços Região Algarve, sediadas, respetivamente, no Porto, Coimbra, Lisboa, Évora e Faro”. Na verdade, a DGEstE tem por missão garantir a concretização regional das medidas de administração e o exercício das competências periféricas relativas às atribuições do Ministério da Educação, sem prejuízo das competências dos restantes serviços centrais, assegurando a orientação, a coordenação e o acompanhamento das escolas, promovendo o desenvolvimento da respetiva autonomia, cabendo-lhe ainda a articulação com as autarquias locais, organizações públicas e privadas nos domínios de intervenção no sistema educativo, visando o aprofundamento das interações locais e o apoio ao desenvolvimento das boas práticas na atuação dos agentes locais e regionais da educação, bem como assegurar o serviço jurídico-contencioso decorrente da prossecução da sua missão.

⁽¹³²⁾ Considere-se, por exemplo, que, nos termos do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 22/2012, de 30 de janeiro, as “Administrações Regionais de Saúde, I. P., abreviadamente designadas por ARS, I. P., são institutos públicos integrados na administração indireta do Estado, dotados de autonomia administrativa, financeira e património próprio”.

Sempre voltamos ao tema da reforma da Administração Pública e da descentralização administrativa e daqui não conseguimos sair ⁽¹³³⁾. Sob o signo da equação “reforço vs. esforço”, temos refletido sobre se as Autarquias Locais estão hoje mais poderosas e se têm vencido os desafios que lhe têm sido amiúde colocados, por força, mais recentemente, de um novo processo de transferência de competências dos órgãos do Estado, a que se vem chamando de descentralização.

É um facto que ao longo das últimas quatro décadas as autarquias têm assumido um papel particularmente importante no desenvolvimento das comunidades locais e na consolidação democrática do país. E é um facto também que, em sintonia com a transformação pela qual tem passado o aparelho administrativo do Estado-Administração, destacando-se o da modernização da Administração Pública em geral (e o impacto que nela têm fenómenos diversos, incluindo a europeização, a liberalização económica, a privatização, a empresarialização), a governação local tem vindo a sofrer inúmeras transformações nos últimos anos ⁽¹³⁴⁾. Aliás, tendo como razão diversos fatores convergentes, a Administração Pública do Estado passou por uma reforma que lhe ditou o emagrecimento de estruturas e redução de tarefas. As Administrações Regionais de Saúde são Institutos Públicos, hoje; as Escolas e os Agrupamentos de Escolas têm mais autonomia administrativa do que nunca. E os Presidentes das CCDR são eleitos indiretamente pelos municípios. A questão que colocámos no início desta reflexão foi a de saber se ainda estaremos, nestes casos, a falar da administração do Estado.

⁽¹³³⁾ As reformas continuam imparáveis. Houve alteração ao Regime Jurídico das Autarquias Locais, conforme a mais recente atualização pela Lei n.º 24-A/2022, de 23 de dezembro, e dada a continuidade de reajustamento ao regime do “pacote de descentralização”. Vd. portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/transferencia-de-competencias. Aqui realça-se a publicação de diplomas relativos aos domínios da “ação social” (Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 23/2022, de 14 de fevereiro, e 87-B/2022, de 29 de dezembro). Também na orgânica das CCDR houve alterações a registar, tendo em conta a Lei n.º 37/2020, de 17 de agosto, e o Regulamento para a eleição indireta do Presidente e de um Vice-Presidente das CCDR (publicação nos termos do n.º 2 do artigo 2.º da Portaria n.º 533/2020, de 28 de agosto). Importa ainda realçar a Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, cuja versão mais atual é aquela que contém as atualizações introduzidas pela Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro). Soma-se o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, sendo que a versão mais atual é aquela que reflete as atualizações introduzidas pela Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro). Finalmente, um apontamento para o Estatuto dos Eleitos Locais (Lei n.º 29/87, de 30 de junho, cuja versão mais atual é aquela que acolhe as atualizações introduzidas pela Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro).

⁽¹³⁴⁾ Sobre o tema, vd. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, “Perspectivas do Direito das autonomias Locais”, in *Liber Amicorum Benedita Mac Crorie*, Vol. I, pp. 225-243.

Pena é que sejam tão escassos os estudos da ciência da administração sobre este tema e a partilha de reflexões sobre a reorganização administrativa periférica do Estado, mormente sobre a sua coexistência com os governos locais e a distribuição de tarefas públicas entre o aparelho local do Estado e o verdadeiro poder local autónomo. Adivinhe-se, a título exemplificativo, o papel que as CCDR vão desempenhar a breve trecho. Na verdade, repensar a existência do aparelho administrativo periférico do Estado, em particular, as unidades orgânicas espalhadas pelo território nacional, dependentes hierarquicamente do Governo ou sujeitas à sua superintendência e tutela, destinadas à prossecução de fins públicos nacionais, impunha-se hoje com especial cuidado. E assim é pela necessidade de pensar a sua coexistência com os governos locais e as novas tarefas que estes passam a assumir ⁽¹³⁵⁾.

É finalmente um facto que, com a Lei n.º 75/2013, os desafios das Autonomias Locais, especialmente os de natureza económica, social, cultural e de sustentabilidade ambiental, aumentaram, e logo depois foram extraordinariamente ampliados, dada a promessa que aquela lei continha de as fazer aumentar, por razões de reforço da autonomia, da

⁽¹³⁵⁾ Segundo Ana Abrunhosa, Ministra da Coesão Territorial, por exemplo, quase todas as atribuições das Direções Regionais da Cultura (DRC) passam para as CCDR, enquanto parte das atribuições das Administrações Regionais de Saúde também passam para as Comissões, e outra parte para a Direção Executiva do Serviço Nacional de Saúde. A resolução determina que as DRC perdem 16 atribuições identificadas pelo Governo, passando a exercer de forma partilhada com as CCDR apenas uma: “Pronunciar-se, nos termos da lei, sobre planos, projetos, trabalhos e intervenções de iniciativa pública ou privada a realizar nas zonas de proteção dos imóveis classificados ou em vias de classificação com parecer prévio da CCDR, que será objeto de parecer obrigatório e vinculativo da DGPC [Direção Geral do Património Cultural]”. Ao nível da Educação, as Direções de Serviços da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares passam para as CCDR, por exemplo, a participação “no planeamento da rede escolar da circunscrição regional, promovendo, sem prejuízo das competências dos restantes serviços do Ministério da Educação, ações de planeamento e execução do ordenamento das redes da educação pré-escolar, dos ensinos básico e secundário, incluindo as suas modalidades especiais, bem como as de educação e formação de jovens e adultos”. No setor da Saúde, as CCDR passam, entre outras, a “assegurar o planeamento regional dos recursos humanos, financeiros e materiais, incluindo a execução e acompanhamento dos necessários projetos de investimento das instituições e serviços prestadores de cuidados de saúde, em articulação com a Direção Executiva do Serviço Nacional de Saúde”, competência que pertencia até agora às Administrações Regionais de Saúde. A transferência de atribuições para as CCDR, de acordo com a titular da pasta da Coesão Territorial, implica a passagem de recursos humanos, financeiros e patrimoniais, mas o Governo não dispõe ainda de dados sobre esta matéria, remetendo essa informação para quando estiverem alterados os diplomas legais relativos aos serviços afetados. “As pessoas continuarão a exercer as suas funções sob a coordenação da [respetiva] CCDR. Haverá obviamente impacto nas estruturas dirigentes, mas esse também é o objetivo: introduzir maior racionalidade e maior poupança e termos melhores serviços públicos”, afirmou.

subsidiariedade e da descentralização administrativas e com fundamento nos princípios da proximidade, coesão nacional e solidariedade regional.

E, na verdade, o crescente aumento de competências (e de responsabilidades dos municípios) tem exigido já muitos esforços por parte de alguns deles. E daí as soluções que foram sendo encontradas: *i)* lembramos a necessidade de reforço da cooperação supramunicipal. Frequentemente, as *parcerias regionais* entre municípios da região e a integração dos governos locais em governos supramunicipais têm-se intensificado, e, portanto, o desenvolvimento de uma realidade de governação supramunicipal é cada vez mais anunciado como necessário. Ironicamente, estas dinâmicas de coordenação horizontal traduzem a perda de centralidade do município. Aliás, a crescente relevância das redes de governação local para a implementação de fundos da União Europeia é outro fator determinante da perda de centralidade dos municípios no desenvolvimento local; *ii)* outro aspeto a considerar é o de que, devido ao crescente desequilíbrio entre o conjunto de competências que foram sendo transferidas para os governos locais e a falta de recursos financeiros para lhes fazer frente, os municípios recorrem a parcerias com o setor privado e associativo para proceder à satisfação das necessidades dos cidadãos; *iii)* apresentamos um outro aspeto da vida recente dos municípios — por força do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, e dos diversos contratos interadministrativos celebrados em projetos-piloto com alguns municípios, em particular nos domínios sociais, da educação e da saúde, também se evidencia a crescente relação Estado-Administração/municípios, uma vez que estes foram necessitando de constante reforço da capacitação institucional e financeira para fazer face às novas exigências da governação nestes novos domínios; *iv)* e um último aspeto — o conjunto dos 308 municípios é caracterizado por muita diversidade, variando significativamente a dimensão populacional dos municípios, a sua natureza territorial (rural, urbana, metropolitana), bem como varia a dimensão do respetivo setor económico dominante. Portanto, uns são mais frágeis do ponto de vista demográfico, e outros mais fortes, uns concentram mais empreendedores económicos e outros menos, uns situam-se mais perto do centro do poder e outros mais longe. Uma unidade administrativa intermédia regional é, em suma, necessária neste cenário, mesmo que tenha a natureza de Instituto Público.

Enfim, houve um período de discussão pública em torno da reforma da Administração Pública Portuguesa em que questionámos se, na realidade, estaríamos a assistir a uma verdadeira reforma da Administração Pública ou se seria uma falácia ou aparência de mudança. Na altura, perguntámos se não faria sentido lembrar nesse contexto a expressão

mais conhecida de “O Leopardo” (filme do Visconti) — se queremos que as coisas fiquem como estão temos de as mudar. E perguntámos se o primeiro escalão do Poder Local, as Freguesias, constitucionalmente consagrado na Constituição da República Portuguesa (desde 1976), estaria, na verdade, a ser devidamente acautelado pelo legislador ordinário. E neste *fórum* interrogámo-nos se, sobretudo, as freguesias participaram efetivamente no processo rápido, feito à pressa, de reorganização territorial, como se impunha, e se da extinção de freguesias viria a resultar alguma vantagem significativa do ponto de vista operacional e financeiro. Em bom rigor, os objetivos de eficiência e ganhos de escala dependem sempre da existência de verdadeiras atribuições e do reforço dos respetivos meios financeiros. E do ponto de vista financeiro, como o impacto da reforma das freguesias no Orçamento Geral do Estado é tão insignificante, também se concluiu que, afinal, nenhuma poupança significativa haveria que justificasse anular laços históricos e de proximidade criados ao longo de séculos. E lembrámos na altura que as freguesias constituem estruturas democráticas mais leves, que cuidam de problemas menos complexos das respetivas populações, concretizando os princípios da descentralização e da subsidiariedade, com um muito baixo custo no conjunto do Orçamento do Estado.

Hoje, neste contexto, a dúvida que aqui permanece é, por um lado, como compaginar a intenção reformista do Estado com a reforma do setor da administração autónoma; se estará o Estado a reajustar-se à custa da transferência de tarefas para o Poder Local e se estará a Região Administrativa, ou a falta da mesma, a ser sucedaneamente superada pela dimensão de um associativismo municipal — que, diga-se, em abono da verdade, tarda em encontrar o regime certo — ou pelo reforço em curso do papel e da autonomia das CCDR, recentemente convertidas em Institutos Públicos, pelo Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio ⁽¹³⁶⁾. Também é legítimo equacionar sobre o processo e como será feita a mudança destas estruturas regionais, tanto mais quando conhecemos as fragilidades do processo de

⁽¹³⁶⁾ A reorganização administrativa dos serviços periféricos da Administração Central, transferindo atribuições às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, vai estar concluída em março de 2024, anunciou a Ministra da Coesão Territorial, Ana Abrunhosa, no final da reunião do Conselho de Concertação Territorial que decorreu em Algés, Oeiras, no dia 15 de novembro de 2022, e que foi presidida pelo Primeiro-Ministro António Costa. «Trata-se de um primeiro passo político muito importante para dar cumprimento ao que está no Programa do Governo de, a par do processo de descentralização, aumentar as competências das CCDR através da reorganização dos serviços do Estado nas regiões, passando a ter mais competências e, desejavelmente, mais autonomia», disse. Estas Comissões são serviços desconcentrados da Administração Central, com responsabilidade no desenvolvimento das respetivas regiões, gerindo também fundos europeus regionais. Vd. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?>, acessível em 20.11.2022.

descentralização em curso ⁽¹³⁷⁾. Finalmente, a incerteza, que é também a “pergunta de um milhão de dólares”, fica aqui, e que é a de saber se serão as CCDR o embrião das Regiões Administrativas ^(138/139). A Constituição da República Portuguesa, na sua versão originária, previu a criação das Regiões, como uma terceira autarquia local, a par dos Municípios e das Freguesias, tendo o povo português, em referendo levado a cabo em 1998, rejeitado a sua instalação. Desde então, e por várias vezes, o tema foi adiado, mas terá voltado. Como escreveu JOÃO CAUPERS, “os acontecimentos do nosso passado próximo demonstraram

⁽¹³⁷⁾ O Governo prevê que «a passagem destes serviços seja feita pelo período de um ano, já que têm início em março de 2023», devendo estar terminada em março de 2024. As cinco CCDR vão passar a ter atribuições nas áreas da economia, da saúde, da educação, das infraestruturas, da formação profissional, da agricultura e das pescas, da cultura, da conservação da natureza e das florestas e do ordenamento do território. Também se lê neste comunicado que, no que respeita à “Reorganização do Estado”, a transferência de atribuições «representa uma reorganização muito grande do Estado, diferentes áreas e setores passam a ter uma coordenação única, nas CCDR», sublinhou. Vd. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?>, acessível em 20.11.2022.

⁽¹³⁸⁾ A Ministra da Coesão Territorial referiu que as CCDR passam a ter «um conjunto muito grande de competências para exercer a mais importante missão que é a coordenação regional», evitando-se redundâncias. Com esta proposta, que foi discutida no Conselho de Concertação Territorial e será muito brevemente levada a Conselho de Ministros, o Governo espera «harmonizar os territórios para os diferentes setores do Estado», com passagem de recursos humanos, financeiros e patrimoniais. Vd. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?>, acessível em 20.11.2022.

⁽¹³⁹⁾ Lê-se nos periódicos que “o Governo falha primeiro prazo para a descentralização de competências para as CCDR. Diploma que dará início à transferência de competências para as CCDR ainda não está concluído. Crise política e resistência de diversos ministérios são a causa do atraso. O Governo deixou passar o prazo que tinha estipulado para aprovar o diploma de transferência de competências para as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR). O prazo terminava no final do janeiro, mas o jornal revela que o diploma ainda não está concluído. Uma das razões para esse falhanço estará relacionado com a resistência de vários ministérios em perder o poder que tal transferência de competências para as CCDR acarretará para a administração central. Outra das causas deste atraso prende-se com as sucessivas crises políticas a que o Executivo tem sido sujeito nos últimos dois meses, sendo que o primeiro-ministro António Costa está muito envolvido na elaboração do projeto-lei que, em termos formais, compete ao Ministério da Coesão Territorial. Recorde-se que, dentro do calendário estipulado anteriormente pelo Governo, está previsto para o final de março a reestruturação dos serviços da administração central nas nove áreas em que é suposto transferir competências para as CCDR: economia, cultura, educação, formação profissional, saúde, conservação da natureza e das florestas, infraestruturas, ordenamento do território, agricultura e pescas. A conclusão de todo o processo de descentralização ficou apontada para o final do 1.º trimestre de 2024”. Sobre este tópico, vd. <https://observador.pt/2023/02/04/governo-falha-primeiro-prazo-para-a-descentralizacao-de-competencias-para-as-ccdr/> acessível em 25.08.2023.

à evidência que não é possível instituir regiões através do método democrático”⁽¹⁴⁰⁾. Será, em suma, outro o método seguido, e já em curso.

⁽¹⁴⁰⁾ JOÃO CAUPERS, “Divisão administrativa e órgãos regionais”, *Direito Regional e Local*, 08, outubro-dezembro, 2009, pp. 3-9.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, aafdl, Lisboa, 2014.
- AA.VV., *30 Anos do Poder Local na Constituição da República Portuguesa. Ciclo de Conferências na Universidade do Minho- 2006, Braga 13 de Outubro, 14 de Novembro e 07 de Dezembro*, coord. OLIVEIRA, António Cândido, edição Governo Civil do Distrito de Braga, Braga, 2007.
- AA.VV., *Jornadas dos 40 Anos do Poder Local*, coord. OLIVEIRA, António Cândido/BATALHÃO, Carlos José, edição AEDREL, Braga, 2017.
- ALMEIDA, Mário Aroso de, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 7.^a ed., Coimbra: Almedina, 2021.
- AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 4.^a ed., Coimbra: Almedina, 2015.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Lições de Direito Administrativo*, 5.^a ed., Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017.
- CAUPERS, João, *A Administração Periférica do Estado, Estudo de Ciência da Administração*, Aequitas, editorial Notícias, 1994;
- *O Estado Gordo*, Lisboa: Âncora Editora, 2011.
- “Divisão administrativa e órgãos regionais”, *Direito Regional e Local*, 08, outubro-dezembro 2009, pp. 03-09.
- CAUPERS, João/EIRÓ, Vera, *Introdução ao Direito Administrativo*, 12.^a ed., Lisboa: Editora Âncora, 2016.
- CORREIA, Fernando Alves, “Os Memorandos de entendimento entre Portugal, o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu e a reforma do Poder Local”, in *As reformas do Sector Público, Perspectivas Ibéricas no Contexto Pós-Crise*, José Carlos Vieira de Andrade/Suzana Tavares da Silva (coord.), Instituto Jurídico, Faculdade Direito, Universidade de Coimbra, 2017, pp. 13-36.
- CORREIA, José Manuel Sérvulo/MARQUES, Francisco Paes, *Noções de Direito Administrativo*, vol. I, 2.^a ed., Coimbra: Almedina, 2021.
- DIAS, José Eduardo Figueiredo/OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.^a ed., Coimbra: Almedina, 2018.
- FONSECA, Isabel Celeste, “As freguesias no contexto da reforma da Administração Pública: se queremos que as coisas fiquem como estão, temos que as mudar”, in *A reforma do Estado e a Freguesia*, NEDAL/ANAFRE, 2013;
- *Local Government in Poland and Portugal. Comparative Legal Analysis (Samorzząd Terytorialny w Polsce i Portugalii. Analiza Prawnoporównawcza)*, em coautoria com ANNA LABNO, BOGDAN DOLNICKI, ROMAN MARCHAJ, ANNA WIERZBICA, ALEKSANDER MAREKWIA, RENATA CYBULSKA, JOANNA JAGODA, JOÃO CAUPERS, ANA RAQUEL MONIZ e ANTÓNIO LORENA DE SÈVES, Bogdan Dolnicki (coord.), Warszawa: Lex/Wolters Kluwer business, 2015;
- *Curso de Direito Administrativo. Teoria Geral da Organização Administrativa*, Coimbra: Gestlegal, 2020;

- *Direito das Autonomias (Locais), Estudos reunidos*, Coimbra: Gestlegal, Coimbra, 2020;
 - “Descentralização administrativa em curso: as questões jurídicas, a ausência de estudos multidisciplinares e a centralidade da questão financeira”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 34, abril/junho de 2022, pp. 7-29;
 - *A descentralização em curso: reforço (ou esforço) das autonomias locais*, (coord), Braga, Nedip, AEDUM, 2021.
- GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, Coimbra: Almedina, 2019.
- OLIVEIRA, António Cândido, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª ed., 2013.
- *A Democracia Local. Aspectos Jurídicos*, Coimbra editora, 2005.
 - “Perspectivas do Direito das autonomias Locais”, in *Liber Amicorum Benedita Mac Crorie*, Vol. I, pp. 225-243.
- OTERO, Paulo, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, Coimbra: Almedina, 2013.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de, *Lições de Direito Administrativo*, vol. I, Lisboa: Lex Edições, 1999.

ESTUDO II

— “*Smart Cities and Law, E.Governance and Rights*: (retomando) o diálogo com a Benedita”, in *Liber Amicorum Benedita Mac Crorie*, Escola de Direito da Universidade do Minho, Volume I, Braga: UMinho Editora, 2022

Smart Cities and Law, E.Governance and Rights: (retomando) o diálogo com a Benedita

Sumário: § 1. Introdução. § 2. O (eterno problema do) conceito de cidade inteligente. § 3. A implementação da cidade de proximidade (digital). § 4. Como incluir e não deixar ninguém para trás.

§ 1. Introdução

Ao ler recentemente um texto sobre a cidade saudita do futuro ⁽¹⁴¹⁾, Neom ⁽¹⁴²⁾, logo nos lembrámos de uma conversa inacabada que tivemos com a Benedita, numa videoconferência, através da *zoom colibri*, enquanto aguardávamos o início de umas provas académicas em que ela seria arguente. Também imediatamente associámos as novidades que acabáramos de ler sobre a Cidade do Futuro às lindas memórias que guardamos da Benedita e assim surge a escolha do tema sobre que vamos escrever neste livro de amigos que, em boa hora, se juntam para a homenagear.

⁽¹⁴¹⁾ Neom é uma cidade do futuro, pensada para a região fronteira entre a Arábia Saudita, a Jordânia e o Egito, estando projetada para ser construída do zero, numa extensão de cerca de 26.500 quilómetros quadrados. Foi anunciada pelo príncipe herdeiro saudita, Mohammad bin Salman, em 24 de outubro de 2017, e está associada necessariamente à estratégia Saudi Vision 2030: “passar do petróleo para a alta tecnologia e colocar o reino saudita na vanguarda dos avanços tecnológicos”. A sua implementação assentará em tecnologia e em múltiplas inovações em infraestrutura e mobilidade, pressupondo tanto o recurso exclusivo a energias ditas limpas, como a eólica e a solar, como o uso de ferramentas de Inteligência Artificial. Prevê-se a disponibilização generalizada da robótica na prestação dos serviços às pessoas, a que ficará entregue a execução de tarefas de segurança, de transporte, de cuidados de saúde e outros serviços facilmente automatizáveis. A Cidade do Futuro será construída no modelo de proximidade em 5 minutos, terá governação, moeda e tributação independentes e será regulada por um quadro jurídico próprio. Em cada dia, dependendo do investimento financeiro alcançado através da rede de colaboração público-privada e dos avanços da tecnologia e da inovação disponível pelos parceiros, é apresentada uma novidade sobre a Cidade do Futuro. Sobre o tema, e para o estado da arte, vd. <https://www.neom.com/en-us/regions/theline> [15.07.2022]

⁽¹⁴²⁾ O nome NEOM foi construído a partir de duas palavras, sendo que as três primeiras letras formam o prefixo latino “neo”, que significa “novo” e a quarta letra é a abreviação de “Mostaqbal” (em árabe: مستقبل), uma palavra árabe que significa “futuro”. Sobre o tema, vd. <https://www.neom.com/en-us/regions/theline> [15.07.2022].

Um dia, a Bendita perguntou-nos o que era o projeto *smart cities and law*, se estávamos a gostar de coordenar o projeto desenvolvido na Escola de Direito da Universidade do Minho e se já tinha descoberto coisas giras sobre as cidades inteligentes ⁽¹⁴³⁾. Nessa altura, ainda em fase de arranque, embrulhadas mais em assuntos de ordem burocrática do que científica — plataformas complexas e orçamentos, aquisição de serviços e cabimento e autorização de despesas —, contamos-lhe muito pouco sobre os objetivos que tínhamos em mente alcançar ⁽¹⁴⁴⁾. Estava ainda a apurar o conceito de cidade inteligente e a conceber o mapa de pesquisa empírica sobre a intensidade de digitalização em curso em sete municípios do Norte de Portugal ⁽¹⁴⁵⁾.

Conseguimos, ainda assim, responder à Bendita que o conceito de *smart city* apareceu na década de oitenta do século XX, ligado aos problemas de urbanização crescente e a preocupações de sustentabilidade e gestão eficiente de recursos, continuando, nesta última década, a ser um conceito associado à descarbonização e à redução das emissões de gases com impacto na alteração climática. Dissemos-lhe que os antigos problemas que fizeram

⁽¹⁴³⁾ O projeto *Smart Cities and Law, E.Governance and Rights: Contributing to the definition and implementation of a Global Strategy for Smart Cities* (com a referência NORTE-01-0145-FEDER-000063) é um projeto de investigação cofinanciado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), através do Sistema de Apoio à Investigação Científica e Tecnológica — “Projetos Estruturados de I&D&I” — Horizonte Europa (Aviso NORTE-45-2020-75), no quadro do Programa Operacional Regional Norte 2020. Tem como objeto central de estudo a proteção de direitos no processo de implementação das cidades inteligentes, procurando explicar sobretudo o Direito que disciplina o tratamento de dados pessoais e a sua aplicação na governação pública local. Visa igualmente proceder ao mapeamento de boas práticas de transição digital nas autarquias locais e tem como grande objetivo desenhar uma estratégia global para a implementação das cidades inteligentes portuguesas. O projeto é desenvolvido no JusGov, Centro de Investigação em Justiça e Governação da Escola de Direito da Universidade do Minho, por uma equipa multidisciplinar de investigadores e bolsiros.

¹⁴⁴ Sobre o grande objetivo, *vd.* o nosso “Smart cities and Law, E.Governance and Rights: do we need a global digital transition strategy for the city?”, in *European Review of Digital Administration and Law*, 2021, vol. 2, issue 1, issn 2724-5969.

⁽¹⁴⁵⁾ No âmbito do projeto *Smart Cities and Law, E.Governance and Rights*, a equipa de bolsiros desenvolveu um trabalho de pesquisa em Amares, Barcelos, Braga, Guimarães, Póvoa de Lanhoso, Vila Nova de Famalicão e Vila Verde, tendo um esquema de estudo assente em quatro grandes grupos de indicadores dirigidos a medir a diversidade de concretização de sustentabilidade e sobretudo a intensidade da transição digital operada na governação local em sete municípios: 1. Sustentabilidade e Governação Pública Local digital; 2. Tecido social: pessoas, terceiro setor e empresas; 3. Dados: Proteção de Dados pessoais; e 4. Cibersegurança. Neste *framework* são vários os indicadores destinados a medir a intensidade da transição digital em sete municípios do Norte do país e a concretização de medidas de implementação do Regime Geral de Proteção de Dados e do regime em vigor em matéria de cibersegurança.

nascer a cidade inteligente e as antigas questões se mantêm lamentavelmente na atualidade: a população urbana continua a aumentar em relação à população rural, sendo comumente afirmado que mais de 60% da população mundial vive agrupada em volta de núcleos urbanos e que é possível que 70% da população seja urbana, em 2050. Lembramos-lhe que as cidades têm um grande impacto no desenvolvimento económico e social dos países e começam a ocupar um lugar destacado no panorama mundial, contando com poder económico, político e tecnológico. Constituem verdadeiros ecossistemas onde as pessoas vivem e trabalham, onde as empresas desenvolvem a sua atividade e no âmbito das quais são prestados numerosos serviços públicos. São, ainda, grandes centros de consumo de recursos, estimando-se que sejam responsáveis pelo consumo de 75% da energia mundial e pela produção de 80% dos gases responsáveis pelo efeito de estufa ⁽¹⁴⁶⁾.

Demos-lhe igualmente conta de que o conceito de *smart city* está em transformação e, hoje, está, sobretudo, ligado às tecnologias de informação e comunicação (TIC), explorando todo o potencial da *high-tech*, de *software*, de algoritmos e ferramentas de Inteligência Artificial (AI). Dissemos-lhe finalmente que já não estaríamos assim tão longe de ver na governação das autarquias locais portuguesas, nomeadamente aqui no Norte do país, concretizados exemplos daquilo que se chama a governança algorítmica ou governação digital, em que assentará o novo modelo de cidade inteligente do futuro, em todo o mundo ⁽¹⁴⁷⁾.

Neste contexto, a Benedita respondeu-nos espontaneamente que o que quer que seja ou venha a ser a cidade do futuro, seja mais do tipo verde-sustentável ou mais digital-TIC, aquilo que é absolutamente importante é que a cidade seja desenhada a partir das pessoas e para as pessoas que nela habitam, colocando-as no centro das opções dos tecnólogos, dos políticos e dos juristas, para que as pessoas tenham qualidade de vida, alcancem o pleno desenvolvimento humano e sejam felizes, tendo também lembrado que ninguém pode ser dela excluído ou afastado, seja por falta de literacia digital, seja por ausência de

⁽¹⁴⁶⁾ Sobre o tema, vd. o nosso “Las ciudades inteligentes en Portugal”, em coautoria com ANA RITA PRATA, in MARÍA LUISA GÓMEZ JIMÉNEZ/OLGA ROMERO GUIADO (coord.), *Greencities, 11.º Foro de Inteligencia y Sostenibilidad Urbana: Actas del XI International Greencities Congress*, 2021, ISBN 978-84-09-19596-1, pp. 267-278. *Vd.*, também, para outros desenvolvimentos, JORGE CRISTINO, *A Missão das Cidades no combate às Alterações Climáticas. A governança multinível para o êxito da saúde planetária*, Lisboa: Guerra e Paz, 2021.

⁽¹⁴⁷⁾ Sobre o tema, para maiores desenvolvimentos, acerca das experiências de Toronto, Viena, Munique, Lyon e Songdo, vd. OLIVER GASSMANN/JONAS BÖHM/MAXIMILIAN PALMIÉ, *Smart Cities. Introducing Digital Innovation to Cities*, Emerald Publishing, United Kingdom, North America, Japan, India, Malaysia, China, 2019, esp. pp. 67-147.

infraestrutura adequada, seja ainda em razão de fragilidades de ordem económica ou quaisquer outras que em nada podem justificar que se deixe alguém para trás.

Hoje, volvidos 18 meses após o início do projeto, depois de realizada grande parte do estudo de campo e parte do estudo conceptual e teórico — e ter deparado com a expressão “Não deixar ninguém para trás”, que é a bandeira da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, sendo também o lema do Plano Português sobre a transição digital para os próximos anos; bem como depois de ter chegado à conclusão de que não existe uma definição consensual sobre o que deve ser a cidade inteligente, sendo que esta deve incluir distintas dimensões do direito a viver com qualidade de vida na cidade e que a sua concretização depende de múltiplos fatores ⁽¹⁴⁸⁾ — só podemos ser gratas à Benedita, por tudo, pela conversa e pela partilha de ideias, pela sua intuição jurídica, que estava absolutamente certíssima, e pela sua genuína cumplicidade académica e insubstituível amizade.

§ 2. O (eterno problema do) conceito de cidade inteligente

O conceito de cidade inteligente continua no centro do nosso estudo, Benedita. E, entre a cidade sustentável e a cidade digital, muitas dimensões de cidades do futuro são configuráveis neste trabalho que é *work in progress*. Mais recentemente, procurámos ir ao encontro da cidade de proximidade, um conceito que não é novo ⁽¹⁴⁹⁾, mas que tem vindo a ganhar um novo fôlego, designadamente nas cidades europeias mais clássicas ⁽¹⁵⁰⁾.

⁽¹⁴⁸⁾ Sobre o tema, importa destacar a Nova Agenda Urbana (NAU), Declaração de Quito sobre Cidades e Aglomerados Urbanos Sustentáveis para Todos. Ela foi aprovada em 2016, na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Sustentável (Habitat III): “o direito à cidade”. Além da Agenda 2030, a NAU integra outros acordos internacionais, tais como o Acordo de Paris no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (UNFCCC) e a Agenda de Ação de Adis Abeba da Terceira Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento.

⁽¹⁴⁹⁾ A propósito destes modelos de cidades de proximidade, vd. o nosso “A cidade inteligente e a descoberta da proximidade: A cidade em 15 minutos”, em coautoria com RITA LOPES, *in* Maria Miguel Carvalho/Sónia Moreira (coord.), *E.Tec Yearbook, Governance & Technology*, JusGov – Research Centre for Justice and Governance, School of Law, University of Minho, 2021, pp. 75-93.

⁽¹⁵⁰⁾ A propósito destes modelos de cidades de proximidade, importa configurar principalmente o modelo de Carlos Moreno, designado por “ville du quart d’heure”. Sobre o enquadramento cronológico dos modelos de cidades de proximidade, sobretudo na América e na Ásia, e sobre algumas experiências configuradas no panorama mundial, *vd.* o nosso “A cidade inteligente e a descoberta da proximidade: A cidade em 15 minutos”, em coautoria com RITA LOPES, *cit.*, pp. 75-93.

Antes de desenvolvermos o conceito de cidade de proximidade (digital), ainda a propósito do conceito de cidade inteligente, bem se percebe que usamos a expressão “cidade inteligente” como sinónimo tanto de cidade sustentável como de cidade que faz uso de TIC. O tópico pressupõe cuidado ⁽¹⁵¹⁾. Importa dizer sobre isso, em primeiro lugar, que definir a cidade inteligente não é coisa fácil e muito menos é tarefa que mereça a pena exaurir, pois não será nunca encontrada uma definição consensual e única. E é por isso que existem tantos *rankings* de cidades inteligentes, dependendo sobretudo dos indicadores escolhidos e das unidades de medida que são usadas para tal medição.

Ainda assim, é importante lembrar que o conceito de cidade inteligente vai abrangendo várias dimensões ⁽¹⁵²⁾. Começamos pela dimensão que parece ter estado no início do conceito: cidade sustentável, cidade ecológica ou cidade verde, no sentido de amiga do ambiente, que tem espaços verdes, que promove qualidade de vida. A cidade verde ou sustentável é a que assenta em estruturas que funcionam com energias renováveis, lembrando os desígnios de cidades neutras do ponto de vista carbónico e da emissão de gases com efeito de estufa. A cidade inteligente é também a cidade segura, no sentido de cidade pensada para ser resiliente, em que a infraestrutura é desenhada à luz de propósitos de segurança e de prevenção da criminalidade. É igualmente segura no sentido de que acolhe sistemas de proteção e socorro e está pensada para reagir imediatamente, com soluções ditadas com base em informação recolhida em tempo real, em casos de acidentes, incidentes e catástrofes. A cidade inteligente é sustentável, é segura e é resiliente.

A cidade inteligente é também a cidade próxima, no sentido de cidade construída para permitir chegar rapidamente ao lugar desejado, dando prioridade à mobilidade das pessoas e das coisas. E, por tanto, é aquela que está urbanisticamente planeada para cumprir objetivos de proximidade física, como é a cidade em 15 minutos, em que tudo está à mão do cidadão ou pronto para ser alcançado facilmente, através de uma deslocação humana fácil, alcançável através de soluções de mobilidade urbana verde, como seja a deslocação a pé, de trotinete ou de bicicleta, ou soluções de mobilidade partilhada e coletiva ou ainda a que pressupõe a mobilidade elétrica. A cidade próxima é a cidade que combina os princípios da economia circular com tudo aquilo que pressupõe a recuperação da vida no bairro e a ligação afetiva ao lugar onde se habita, trabalha e descansa.

⁽¹⁵¹⁾ Sobre o tema, vd. o nosso “Las ciudades inteligentes en Portugal”, em coautoria com ANA RITA PRATA, *cit.*, pp. 267-278.

⁽¹⁵²⁾ Sobre este assunto, já escrevemos “A urbanidade sustentável e resiliente: (renovadas) dimensões da cidade inteligente”, em coautoria com ANA RITA PRATA, in *Revista das Assembleias Municipais e dos Eleitos Locais*, n.º 18, abril-junho de 2021, pp. 33-54.

A cidade sustentável é verde, é segura, é resiliente, é próxima e é acessível, no sentido de que muscula a acessibilidade ou a participação de todos. A cidade inteligente é também a cidade inclusiva e participativa, oferecendo espaços coletivos, de convívio e espaços que podem ser *multireutilizados*, ora para fins de trabalho ora para fins de lazer ou de participação cívica.

Como se percebe, estamos a mencionar alguns dos traços da cidade a alcançar em 2030, segundo a Agenda das Nações Unidas, uma vez que essa realiza o 11.º dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030-ONU: tornar as cidades e os aglomerados urbanos mais inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Precisamente, como iremos ainda demonstrar, o lema da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, das Nações Unidas, “Não deixar ninguém para trás”, obriga-nos a pensar nos dilemas das cidades totalmente digitais e como deve combater-se os fenómenos de exclusão digital, impondo a todos a solidariedade na implementação de iniciativas de literacia digital dos mais vulneráveis, como são os idosos, as mulheres e em geral os residentes em zonas rurais sem infraestrutura no acesso à rede.

2.1. A cidade de proximidade

Impõe-se desenvolver o conceito de cidade de proximidade e poderia ser tratado quase na seguinte sequência: as primeiras conceções e os modelos atuais; a “unidade de bairro” e a “unidade de vizinhança”; o modelo Weng; o modelo da Silva e o modelo Moreno; algumas experiências no panorama de direito comparado: a experiência americana; a experiência asiática e a experiência europeia e a aplicação no contexto da pandemia Covid-19. Não vamos aqui fazê-lo outra vez ⁽¹⁵³⁾.

Vamos sobretudo lembrar o modelo da cidade em 15 minutos. Esta corresponde a um modelo de cidade desenvolvido com base numa geografia ideal, onde a maioria das necessidades humanas estão disponíveis a uma distância de deslocação em 15 minutos. Esta visão de cidades sustentáveis imaginada originalmente por JANE JACOBS projeta-se em lugares, bairros e vizinhanças onde os residentes podem realmente viver com facilidade, com tudo o que precisam à distância de uma curta caminhada ou passeio de bicicleta.

Estas cidades correspondem a um conceito bastante simples de cidade inteligente: simples o suficiente para alcançar um elevado número de pessoas, tendo até sido usado como pedra

⁽¹⁵³⁾ Sobre o tema, vd. o nosso “Local e-governance and law: thinking about the portuguese charter for smart cities, in *Ius Publicum*, pp. 3-24, network review, www.ius-publicum [29_07_2021_17_43_5].

angular na reeleição bem-sucedida de Anne Hidalgo para a Câmara Municipal de Paris, em 2020, numa campanha intitulada *Paris en Commun*: mais espaço concedido a pedestres e bicicletas, faixas de rodagem mais reduzidas ou mesmo removidas, utilização de pátios de escolas para albergar eventos desportivos durante a noite, incentivo à compra de proximidade e ao comércio a retalho, entre muitas outras ideias de proximidade. O foco do modelo está em combinar o maior número possível de serviços/elementos e reduzir o raio de acesso aos mesmos, criando um tecido urbano mais integrado e colaborante em cadeias, afastando e desafiando grande parte da ortodoxia do urbanismo do século XX, pensado essencialmente para separar as áreas residenciais da vida da cidade, muitas vezes sendo desenhada para diminuir os riscos para a saúde causados pela poluição das fábricas urbanas. Precisamente, CARLOS MORENO fala deste conceito de cidades em 15 minutos e desenvolve esta ideia em busca do *amour des lieux* (*amor pelo lugar*), defendendo a transição da “ville-monde” para a “ville du quart d’heure” ⁽¹⁵⁴⁾, acentuando ideias de proximidade urbanística, de comunidade e de economia circular, reutilização de espaços e mobilidade verde. Com a pandemia Covid-19, os confinamentos, o trabalho remoto e a necessidade de as pessoas se afastarem e permanecerem nas suas casas, bairros, quarteirões e ruas, resultou a evidência do efetivo e real funcionamento do modelo de cidade de proximidade. Conhecer os vizinhos, manter bons vínculos com os lojistas, privilegiar os artesãos, agricultores e lojas locais em detrimento dos grandes supermercados, até participar em movimentos de voluntariado criados por vizinhos, tudo isto culminou numa ideia de comunidade, que há muito tinha desaparecido em certas partes do mundo, e de ligação ao lugar.

O impacto da pandemia Covid-19 foi inegável e reforçou a funcionalidade do modelo de cidade de proximidade, alterando o modo de potenciar o acesso aos serviços nas ruas, quarteirões ou bairros, e, em última análise, veio igualmente ajudar a alcançar as metas ambientais do Acordo de Paris ⁽¹⁵⁵⁾. Para a sua implementação, MORENO propôs, numa conferência TED ⁽¹⁵⁶⁾, que se comece por “avaliar bem como usar o espaço”. Depois,

⁽¹⁵⁴⁾ Sobre o tema, vd. CARLOS MORENO, *Droit de cité. De la “ville-monde” à la ville du quart d’heure*, Éditions de l’Observatoire, 2020.

⁽¹⁵⁵⁾ A Lei Europeia em matéria de Clima, aprovada pelo Regulamento (UE) 2021/1119 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de junho de 2021, estabelece uma meta climática que vincula a União Europeia a reduzir as emissões líquidas de gases com efeito de estufa (emissões após dedução das remoções) em, pelo menos, 55% até 2030, em comparação com valores de 1990 (artigo 4.º).

“importa conhecer que serviços estão disponíveis nas imediações, não apenas no centro da cidade, mas em todas as imediações: profissionais de saúde, lojas, artesãos, mercados, desportos, vida cultural, escolas, parques. Também importa perguntar: como trabalhamos; porque é que vivo aqui e trabalho tão longe”. Para repensar as cidades, MORENO indica quatro princípios: a ecologia; a proximidade; a solidariedade; e a participação ativa dos cidadãos. O objetivo é “tornar a vida urbana mais agradável, mais ágil, mais saudável e flexível” ⁽¹⁵⁷⁾.

As formas de aplicação deste modelo não fogem aos restantes modelos de cidade inteligente e de cidades de proximidade: redução do trânsito ao transformar as ciclovias em espaços de lazer, novos modelos económicos para estimular os negócios locais, construir mais espaços verdes e converter infraestruturas existentes. Em suma, aproveitar todos os espaços da cidade na sua plenitude, a fim de que cada metro quadrado possa ter objetivos diferentes e ser aproveitado para mais do que uma função. Também no caminho para a descarbonização nas cidades, os bairros são lugar para a revolução energética. Os Bairros de Energia Positiva são um ponto de passagem, no qual a inovação, as comunidades de energia renovável e os modelos de urbanismo de proximidade se podem encontrar ⁽¹⁵⁸⁾.

2.2. A cidade de proximidade (digital)

Dito isto, importa, agora, explicar como partimos do conceito de cidade inteligente de proximidade para o conceito de cidade de proximidade digital. O que queremos dizer, Benedita, é que a cidade inteligente promove sustentabilidade nas várias iniciativas, já antes descritas, mas introduz nelas o máximo uso possível de TIC ⁽¹⁵⁹⁾.

A cidade digital faz impactar nas suas estruturas e procedimentos o máximo potencial das *high-tech*, levando-nos a antever aquilo que se chama a “governança algorítmica” ou “governança digital”. Oferece-se aos seus munícipes em plataformas digitais e através de

⁽¹⁵⁶⁾ Disponível em https://www.ted.com/talks/carlos_moreno_the_15_minute_city/transcript#t-9058 [20.07.2022]

¹⁵⁷ Sobre o tema, vd. CARLOS MORENO, *Vie urbaine et proximité à l'heure du Covid-19*, Éditions de l'Observatoire, 2020.

⁽¹⁵⁸⁾ Sobre o tema, vd. FILIPA CARDOSO, “A Revolução energética está a chegar aos bairros”, in *Smart Cities*, n.º 31, abril, maio, junho, 2021, pp. 10-18.

⁽¹⁵⁹⁾ Para maiores desenvolvimentos, sobre o tema, vd. OLIVER GASSMANN/JONAS BÖHM/MAXIMILIAN PALMIÉ, *Smart Cities. Introducing Digital Innovation to Cities*, Emerald Publishing, United Kingdom, North America, Japan, India, Malaysia, China, 2019, esp. pp. 283 a 304.

serviços disponíveis *online*, de maneira muito semelhante a outros operadores que se servem de plataformas comerciais — *Apple iTunes, Google Play*, etc. —, permitindo o contacto imediato entre a governação pública local e os seus munícipes, através de plataformas e procedimentos digitalizados, diretamente ou através de aplicações a descarregar para os respetivos *smartphones* ⁽¹⁶⁰⁾.

Portanto, a cidade digital é capaz de oferecer ferramentas digitais, fixando as próprias condições de uso, obrigando a usar formulários normatizados para solicitar e obter decisões, bens ou serviços, potenciando o exercício da cidadania participativa, como seja fixar as regras de participação *online* em votações e procedimentos, tal como já acontece com muita regularidade a propósito do orçamento participativo. A cidade digital garante que o serviço público *online* faz parte das rotinas das pessoas e das empresas, de maneira que o cidadão pode obter informação sobre o circuito de transportes públicos, consultar horários, a rede de transporte público e, especialmente, comprar os bilhetes a partir de casa e acompanhar em tempo real o circuito e o tempo de espera do transporte a usar, sem sair do seu lugar. A cidade digital permite também que as comunicações sejam feitas digitalmente, podendo a leitura de consumos de água ou de ocorrências diversas realizar-se através de um simples clicar ⁽¹⁶¹⁾.

No que concerne às iniciativas de transformação urbana atinentes à promoção de mobilidade verde, a oferta de meios de transporte para partilha comunitária, como sejam as trotinetas elétricas, as bicicletas ou outros, pode ser absolutamente musculada com o uso de plataformas colaborativas ou através de outras funcionalidades que as TIC podem providenciar no serviço da partilha, tal como a informação e o simples uso, partilha/abandono e recolha/para uso dos meios de transporte verde.

Pois bem, se as cidades inteligentes têm concretizadas diversas iniciativas de sustentabilidade atinentes à mobilidade-estacionamento, à promoção de energias limpas, à iluminação pública com base em sistema Led, à gestão de água (reutilização e aproveitamento), à gestão de resíduos (promovendo Redução, Reciclagem e Reutilização), a verdade é que os objetivos de sustentabilidade a alcançar em cada iniciativa são mais

⁽¹⁶⁰⁾ Sobre o tema, vd. JONATHAN REICHENTHAL, *Smart Cities for dummies, Learning made easy*, John Wiley & Sons, Hoboken, New Jersey, Canada, 2020, esp. pp. 131-205, pp. 208-244.

⁽¹⁶¹⁾ Vd. ANDERS LISDORF, *Demystifying Smart Cities. Practical Perspectives on How Cities can Leverage the Potential of New Technologies*, Apress, Copenhagen, Denmark, 2020, esp. pp. 14-19, pp. 73-103, pp. 105-137, pp. 175-195.

eficazmente conseguidos se estas forem acompanhadas de TIC e da implementação de sistemas inteligentes para cada uma dessas funcionalidades ⁽¹⁶²⁾.

Referimo-nos à recolha de informação sobre a qualidade do ar, o estado do trânsito em certas vias da cidade ou à lotação de certos estacionamento pagos; às condições de lotação de armazenamento de lixo e resíduos em contentores municipais sinalizáveis, por exemplo. E, referimo-nos, ainda, por exemplo, aos sistemas inteligentes para fins de segurança, proteção e socorro (relativos a pessoas, a pessoas e coisas, a incêndios, a acidentes e outras ocorrências, como seja o eventual perigo e risco localizado de incêndio florestal, a deteção de fuga de água da rede de saneamento público ou simplesmente o perigo de ataques de vespas, nos locais mais suscetíveis.

Nestes sistemas inteligentes, a cidade digital faz uso de ferramentas de IoT (internet das coisas), como sensores e radares, *drones* e câmaras para recolher a informação e proceder à monitorização, podendo também permitir que, por força da utilização de algoritmos, se produzam decisões automatizadas e sobretudo decisões com função eminentemente preditiva que suportará a decisão administrativa. Ora, na maioria das vezes, estes sistemas inteligentes são aplicados à área do trânsito e estacionamento, sendo possível detetar em tempo real o número de lugares disponíveis, o estacionamento indevido e o movimento de cargas e descargas. Os sistemas inteligentes também são aplicáveis à iluminação pública, à gestão e monitorização de águas, ao armazenamento e à recolha de resíduos e à monitorização da qualidade do ar ou do estado do parque arbóreo ⁽¹⁶³⁾.

Ora, como se percebe, a cidade digital concretiza modelos de *back-end data base systems* e pode na sua governação acolher o modelo “DIKW” (*Data-Information-Knowledge-Wisdom*), um modelo assente em informação recolhida digitalmente, análise dessa informação, produção de conhecimento a partir da análise dessa informação com vista à decisão, sendo

⁽¹⁶²⁾ Um sistema inteligente é um sistema computacional que tem alguma capacidade de aprender e consequentemente exibir comportamentos adaptativos. Na verdade, a aplicação de sistemas inteligentes nas cidades inteligentes pressupõe normalmente a sensorização e a análise preditiva em algumas áreas específicas, sendo as mais comuns a mobilidade urbana, o trânsito e estacionamento, a gestão e a monitorização de águas, a iluminação pública, a gestão de lixo e resíduos, a proteção e segurança, o controlo de entrada e saída de turistas nas cidades e a gestão de multidões.

⁽¹⁶³⁾ Sobre o tema, vd., sobretudo, MIKE BARLOW/CORNELIA LÉVY-BENCHETON, *Smart Cities, Smart Future. Showcasing Tomorrow*, Wiley, New Jersey, Canada, 2019, pp. 29 e ss., pp. 106 e ss.; WADE SARVER, *Smart City Tech Panning Handbook*, 2017, www.wade4wireless.com, esp. pp. 56-82.

adequado tanto para a decisão em tempo real como para tomar decisões atinentes a políticas públicas a médio e longo prazos ⁽¹⁶⁴⁾.

A cidade digital permite proceder à centralização de *data* (*big data local*), especialmente adequada para as funções que se exercem num centro ou numa sala de controle (*Data governance board*), que pode ser útil tanto para a decisão em tempo real, sobretudo em áreas de trânsito, proteção e socorro, estacionamento e outras ocorrências reportadas, como para a decisão ponderada e para a decisão que seja pressuposto para a elaboração de políticas públicas (podendo esses dados terem sido diretamente recolhidos, ou recolhidos por reutilização ou interoperabilidade), sendo certo que as políticas públicas desenvolvidas com base em *data* surgem dos mais diversos domínios, como no planeamento urbano, nas áreas da mobilidade, educação e desporto, ou na saúde⁽¹⁶⁵⁾.

§ 3. A implementação da cidade de proximidade (digital)

Enfim, Benedita, mais do que ser entendida em sentido físico — ou na dimensão do desenho do território e de soluções urbanísticas —, a cidade disponível e facilmente acessível pressupõe o uso intenso de TIC e é cada vez mais apresentada e explicada na dimensão de cidade de proximidade digital, sendo este, aliás, o modelo de cidade que melhor promove simultaneamente a descarbonização das cidades e o acesso simples e imediato ao serviço público local¹⁶⁶.

Penso que esta ideia foi comprovadamente testada no período da pandemia Covid-19, altura em que a proximidade teve de acontecer à distância, ou seja, digitalmente. As cidades foram precipitadas para a transição digital e os serviços públicos e privados foram, na sua grande maioria, desmaterializados e colocados *online*, através de *websites* e plataformas (tanto gerais como específicas) interativos.

Também nesta mesma forma desmaterializada se apresentou a governação pública local, tendo assim acontecido em relação à condução dos procedimentos administrativos comuns e especiais, ao funcionamento de órgãos colegiais, à prestação de trabalho pelos agentes

⁽¹⁶⁴⁾ Sobre o tema, vd. BAS BOORSMA, *A New Digital Deal, Beyond Smart Cities. How to Best Leverage Digitalization for the Benefit of our Communities*, Community Nova BV, boekXpress, Netherlands, 2020, esp. pp. 155-251.

⁽¹⁶⁵⁾ Vd. BEN GREEN, *The Smart Enough City, Putting Technology in Its Place to reclaim Our Urbane Future*, The Mit Press, Strong ideas series, Cambridge, Massachusetts, London, England, 2020.

⁽¹⁶⁶⁾ A propósito destes modelos de cidades de proximidade, vd. o nosso “A cidade inteligente e a descoberta da proximidade: A cidade em 15 minutos, em coautoria com RITA LOPES, *cit.*, pp. 75-93.

públicos, às comunicações internas e às externas entre os serviços públicos locais e centrais, à solicitação atinente à satisfação das mais diversas pretensões dos cidadãos, incluindo a participação dos próprios munícipes na tomada das decisões públicas (locais). Portanto, as TIC, de que as cidades digitais se servem com grande intensidade, demonstraram que é possível, ao mesmo tempo, alcançar propósitos de sustentabilidade ambiental e promover as cidades neutras, contribuindo tanto com soluções que são simultaneamente neutras do ponto de vista do impacto na alteração climática como também são soluções que permitem um mais eficaz acesso aos serviços públicos.

Benedita, quem estuda as cidades inteligentes e sobretudo procura mapear os indicadores de implementação de cidades inteligentes sabe que a sua construção começa por acudir a propósitos ecológicos e de sustentabilidade ambiental. Contudo, hoje, já não dispensa a estratégia de transição digital, que pressupõe um conjunto de indicadores diversos, a incluir os territórios inteligentes e a georreferenciação interoperativa, o *e.government* e a *e.governance*, que obriga a concretizar modelos de *back-end data base systems*, isto é, sistemas inteligentes de recolha de dados, através de sensores, drones ou câmaras e a criação de um *cérebro* ou um *banco* central local de dados (*big data*) para a tomada de decisão assente em dados atuais; exige a concretização de sistemas abertos de dados (modelo *open connectivity and free movement of data*), que recolhem, tratam em sentido estrito, analisam e disponibilizam dados, com interoperabilidade nacional e europeia, garantindo simultaneamente a reutilização ⁽¹⁶⁷⁾.

Enfim, a implementação de cidades, hoje, já não passa sem a existência de modelos de governação inteligente, o que pressupõe a recolha de dados e a decisão pública com análise em tempo real, e, portanto, já deve acolher a utilização de AI e, sobretudo, de aplicação de algoritmos, tanto para análise e sistematização como para a decisão administrativa automatizada, mormente quando possível — o que deve ser restringido, parece-nos, aos momentos de total vinculação administrativa —, como para a preparação da decisão administrativa local com intervenção do decisor humano, nos casos de decisão discricionária, ou, pelo menos, para a análise preditiva com vista à decisão posterior do agente humano.

Sem prejuízo, importa evidenciar que a concretização dos modelos de cidade de proximidade digital apresenta muitos desafios, sendo, aliás, entre nós, inúmeros os obstáculos à implementação das cidades digitais, a começar, por exemplo, em aspetos demográficos das cidades rurais e do interior do país, onde é notória a falta de literacia

⁽¹⁶⁷⁾ Sobre o tema, vd. BAS BOORSMA, *A New Digital Deal, Beyond Smart cities. How to Best Leverage Digitalization for the Benefit of our Communities*, cit., esp. pp. 155-251.

digital da população mais idosa, a continuar nas fragilidades técnicas ao nível do cumprimento de obrigações decorrentes do Regulamento Geral de Proteção de Dados [RGPD, Regulamento (UE) n.º 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, aplicável em Portugal desde finais de 2018, que veio a ser executado pela Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto] ⁽¹⁶⁸⁾. É importante lembrar, também, as fragilidades da infraestrutura digital, incluindo os lugares e os espaços sem acesso à internet, e as dificuldades de acesso à rede digital pelos munícipes, a merecer soluções de acesso gratuito em pontos diversos da cidade ou a oferta de aparelhos de acesso.

Para terminar, importa lembrar, por exemplo, que é ainda escassa a operacionalização de sistemas inteligentes, nos domínios, designadamente, da mobilidade, da iluminação pública, da monitorização da qualidade do ar, do trânsito e do estacionamento, da gestão da água, que permitam a recolha de informação e a decisão pública em tempo real, mediante a utilização de IoT e eventualmente de AI, sendo ainda mais rara a necessária informação, explicação, justificação e responsabilização pelo uso de sensores, drones, câmaras, que alimentam os sistemas ⁽¹⁶⁹⁾ e a decisão automatizada ⁽¹⁷⁰⁾.

⁽¹⁶⁸⁾ Damos conta dessas dificuldades em “Legal Developments on Smart Public Governance and Fundamental Rights in the Digital Age”, em coautoria com JOEL ALVES, in *Legal Developments on Cybersecurity and Related Fields*, Francisco Andrade/Pedro Freitas/Joana Covelo Abreu (eds.), Springer, no prelo.

⁽¹⁶⁹⁾ São lembradas algumas medidas especiais sempre que um sistema de inteligência artificial for desenvolvido para finalidades públicas, de entre as quais, algumas a montante da sua utilização. A Ferramenta de Avaliação de Risco irá traduzir os valores e princípios de AI Responsável, sendo esta ferramenta indispensável à antecipação e mitigação de riscos em sistemas com AI de forma global e nas cinco dimensões: Responsabilização, Transparência, Explicabilidade, Justiça e Ética. De entre estas, evidencia-se o dever de ser disponibilizada informação, por exemplo, no *site* da entidade que dela fará uso. Trata-se de uma medida de controle público, de responsabilização (*accountability*) e de transparência, que, concretamente, deve fornecer informações claras quanto: *i*) ao facto de tal sistema estar a ser desenvolvido, incluindo informações sobre a sua finalidade e possíveis locais de uso e populações afetadas; *ii*) previsão de que direitos fundamentais serão afetados pelo sistema, e o que está a ser feito para mitigar tais impactos; *iii*) quais os mecanismos utilizados para a seleção do modelo e o uso de ferramentas que calculam a importância e a (in)dependência entre os atributos de um conjunto de dados; *iv*) qual o modelo algorítmico utilizado, se o sistema é atualizado, e se sim, como e com que frequência; *v*) qual a origem da base de dados utilizada para seu treinamento; *vi*) informações de contacto para o exercício de direitos individuais; e *vii*) publicação de um relatório durante o desenvolvimento da ferramenta. Outras medidas devem acompanhar o respetivo uso, funcionamento e ciclo de vida, como a informação dos abrangidos e explicação de utilização, a monitorização, a elaboração de relatórios e a transparência através da publicação, acesso a informação pelos abrangidos por decisões automatizadas tomadas. Não esquecer a criação de entidades de monitorização e a manutenção do controlo humano nos sistemas, de onde se destaca a revisão humana de decisões automatizadas e a capacidade de reverter e corrigir decisões automatizadas. Sobre o tema, vd. HENRY A. KISSINGER/ERIC SCHMIDT/DANIEL

A bem ver, o tema encerra as dificuldades e os desafios gerais da governação pública do século XXI e traduz alguns dos dilemas do pensamento jurídico da Era atual, dita Era Digital, e dos paradoxos que lhe assistem e que dizem respeito, por um lado, à digitalização dos modos de viver em comunidade e à intensificação da aplicação das TIC à governação pública e, por outro lado, à intensificação da regulamentação de medidas de salvaguarda de direitos e da necessária blindagem da privacidade das pessoas singulares e da segurança das instituições ⁽¹⁷¹⁾.

§ 4. Como incluir e não deixar ninguém para trás

Como Roma e Pavia, a cidade inteligente (sustentável e digitalizada) não se constrói toda de uma vez só e a sua implementação depende de múltiplos fatores, de entre os quais se inclui a tecnologia disponível, aspetos demográficos, geográficos e culturais locais, a dimensão da cooperação e colaboração em rede público-privada, tanto do ponto de vista da partilha da inovação como do financiamento, e as políticas prioritariamente acolhidas pelo decisor político para a cidade (que são vulgarmente limitadas ao tempo de duração do mandato político).

HUTTENLOCHER, *A Era da Inteligência Artificial. E o nosso futuro humano*, tradução José Mendonça da Cruz, D. Quixote, 2021, esp. pp. 97-205.

⁽¹⁷⁰⁾ A este propósito, importa lembrar a *Estratégia Nacional de Inteligência Artificial (AI Portugal 2030)*, onde se considera que os sistemas inteligentes são confiáveis e fiáveis: *i)* quando existe uma AI legal, ética e robusta; *ii)* se concretizam quatro princípios éticos: *a)* respeito pela autonomia humana, *b)* fazem uma prevenção de danos, *c)* pressupõem equidade e explicabilidade; *iii)* e se asseguram sete requisitos — 1. controlo e supervisão humana, 2. segurança e robustez técnica, 3. privacidade de governação dos dados, 4. transparência, 5. diversidade e não discriminação e justiça, 6. bem-estar social e ambiental, e 7. responsabilização.

⁽¹⁷¹⁾ De resto, o tema situa-se numa envolvência de prioridades globais europeias e dos Estados, em que a transição digital visa alcançar múltiplos objetivos, de desenvolvimento e crescimento económico e social, não devendo traduzir-se em perdas de direitos das pessoas — traduzidas em *vazamento* de informações que contenham dados pessoais e informação atinente à sua privacidade —, das empresas ou das instituições públicas, bem como também não podem ser descuradas as regras atinentes à segurança da informação digital e dos respetivos sistemas, obrigando ao reforço da cibersegurança. Sobre estes assuntos, já escrevemos em “Governação Pública (Local) Digital: notas breves sobre a aceleração da transição digital”, in Artur Flamínio da Silva (coord.), *Direito Administrativo e Tecnologia*, Coimbra: Almedina, 2021. E também, procurando destacar alguns dos aspetos complicados e de difícil harmonização, coordenámos, com a chancela da Almedina, duas publicações: *Estudos de E.governação, Transparência e Proteção de dados*, em 2021, e *Governação Pública Digital, Smart Cities e Privacidade*, em 2022.

Do mesmo modo a noção de *smart city* está intrinsecamente relacionada com o direito a viver com qualidade de vida na cidade e o direito a aceder facilmente ao serviço público local, participar na tomada da decisão pública e obter soluções em tempo real para o perigo e a catástrofe, sendo certo que as escolhas das soluções dependem sobretudo dos tecnólogos e dos políticos.

Voltamos ao início desta escrita e à preocupação da Benedita: se a transição digital deve ser encarada como o motor de transformação do país em geral e de cada uma das cidades portuguesas em particular, as pessoas são e têm de ser o centro das decisões e das escolhas e qualquer solução só pode ser boa se for inclusiva. E, por conseguinte, o primeiro pilar de atuação pública prende-se com a necessária criação de condições para que todos possam enfrentar os mesmos desafios digitais.

Em boa verdade, as cidades devem incluir nas suas estratégias de transformação digital a Educação Digital, a Inclusão Digital e a Capacitação e Literacia Digital, devendo dirigir-se especialmente ao público frágil, que inclui dois importantes grupos: *i*) as crianças e os jovens do ensino básico (compreendendo o 1.º, 2.º e 3.º ciclos, correspondendo, por isso, ao 1.º até ao 9.º ano de escolaridade); e, ainda, *ii*) os idosos (particularmente as mulheres) com mais de 65 anos. Na verdade, a construção de uma sociedade digital deve ser orientada para o cidadão que apresenta, naturalmente, vulnerabilidades de literacia digital, mas também para as crianças e os jovens, pois, além da formação adquirida, que se repercutirá ao longo do seu percurso, são os jovens que serão os sensibilizadores para a mudança dos seus familiares e da comunidade em geral, podendo alcançar-se o tecido social adequado, do ponto de vista da literacia digital, para desfrutar da cidade inteligente.

Assim, a Educação Digital é um importante veículo para dotar as crianças e os jovens das competências digitais necessárias à sua plena realização pessoal e profissional. Deste modo, acompanhando e completando a integração transversal das tecnologias nas diferentes áreas curriculares do ensino básico em particular, julgamos que se poder fazer mais, visando a melhoria contínua da qualidade das aprendizagens e do desenvolvimento do sistema educativo através da adoção de medidas, algumas inovadoras e outras resultantes do aproveitamento da experiência acumulada. Assim, a partir de uma lógica pedagógica é possível desenvolver atividades lúdicas, de reflexão e de aprendizagem, seja através de jogos, de desenhos e de *workshops*, por forma a promover o conhecimento daquilo que é a cidade inteligente, as TIC e as demais valências das cidades do futuro.

Por seu lado, a Inclusão Digital através da Capacitação e Literacia Digital é absolutamente necessária. Começemos por evidenciar que uma cidade digitalmente inclusiva é aquela que

garante que todos os seus municípios tenham acesso e utilizem tecnologias de informação e comunicação, tendo por base cinco pré-requisitos essenciais: disponibilidade de internet, disponibilidade de equipamentos, literacia digital, suporte técnico permanente, recursos que promovam a participação. Neste contexto, importa fazer referência às Comunidades Criativas para a Inclusão Digital (CCID), que já encontram alguma expressão no território nacional, e consistem em comunidades que pretendem promover a inclusão digital, respondendo às necessidades de determinados grupos de pessoas que delas fazem parte.

No fundo, o que estamos aqui a lembrar nesta matéria, e muito à semelhança das CCID, é que importa fazer um esforço e uma interligação entre os agentes locais, as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), os lares e os centros de dia, por forma a capacitar os mais idosos de competências digitais, o que, aliás, já encontra alguma concretização em alguns municípios que desenvolvem uma maior literacia digital nos mais idosos.

De facto, as autarquias devem aprofundar mais projetos educativos de inclusão digital de idosos, enquanto população em risco de exclusão digital, que inclua conteúdos formativos simples de forma a contribuir ativamente para a formação em competências digitais básicas. Neste alinhamento, devem desenvolver-se projetos de inclusão digital assentes numa rede municipal de jovens voluntários e de centros como IPSS e lares em que os conteúdos básicos formativos abrangidos podem ser, de entre outros, a criação de correio eletrónico, a capacidade de pesquisa *online*, a consulta e utilização de serviços públicos *online* e o acesso a redes sociais.

Em suma, advogamos a realização de ações de sensibilização sobre as TIC e as cidades inteligentes em lares, IPSS e centros de dia através de atividades lúdicas, muito à semelhança do que deve realizar-se também com os mais jovens. Importa ainda salientar que a concretização de pilares de atuação neste domínio poderá ser reforçada com as seguintes atividades: *i*) desenvolvimento e acompanhamento de uma Rede Municipal de centros educativos para crianças até aos 12 anos (Escolas e Instituições de Solidariedade Social, Universidade do Minho); *ii*) desenvolvimento e acompanhamento de uma Rede Municipal de jovens voluntários que colaborem em iniciativas de capacitação de maiores de 65 anos; *iii*) elaboração de livros pedagógicos para crianças sobre a descoberta da cidade inteligente e sobre a Internet e proteção de dados pessoais; *iv*) elaboração de ações de comunicação sobre a promoção de cidades inteligentes para idosos (através de textos/desenhos semanais nos media locais; *v*) iniciativas híbridas (*online* e presencial) de formação (relativa a *sites* dos centros, *App* do voluntário e redes sociais).

À semelhança de William Shakespeare, que interroga “O que é a cidade senão as pessoas?”, também encerramos o texto concluindo que a cidade inteligente não pode ser implementada sem a cumplicidade das pessoas que nela habitam, dos jovens e adultos, das mulheres e dos imigrantes, dos residentes na sede do concelho e dos que habitam as zonas mais rurais, e, em particular, daqueles que podem ter dificuldade em acompanhar o processo de mudança, como são as crianças, as mulheres e os maiores de 65 anos. Todas as Agendas de transformação digital ditam que o processo em curso se realiza de forma sustentada e inclusiva, no sentido de que ninguém deve ser deixado para trás.

BIBLIOGRAFIA

- BARLOW, Mike/LÉVY-BENCHETON, Cornelia, *Smart Cities, Smart Future. Showcasing Tomorrow*, Wiley, New Jersey, Canada, 2019.
- BOORSMA, Bas, *A New Digital Deal, Beyond Smart cities. How to Best Leverage Digitalization for the Benefit of our Communities*, Community Nova BV, boekXpress, Netherlands, 2020.
- CARDOSO, Filipa, “A Revolução energética está a chegar aos bairros”, in *Smart/Cities*, n.º 31, abril, maio, junho, 2021, pp. 10-18.
- CRISTINO, Jorge, *A Missão das Cidades no combate às Alterações Climáticas. A governança multinível para o êxito da saúde planetária*, Lisboa: Guerra e Paz, 2021;
- “O papel das cidades no cumprimento do Acordo de Paris”, in *Smart/Cities*, n.º 32, julho, agosto, setembro, 2021, pp. 10-24.
- FONSECA, Isabel Celeste, “Local e-governance and law: thinking about the portuguese charter for smart cities”, in *Ius Publicum*, pp. 3-24, *network review*, www.ius-publicum.com [29_07_2021_17_43_5];
- “Governança Pública (Local) Digital: notas breves sobre a aceleração da transição digital”, in Artur Flamínio da Silva (coord.), *Direito Administrativo e Tecnologia*, Coimbra: Almedina, 2021;
- “Governança Pública Digital e a Proteção de Dados Pessoais: notas breves sobre as dificuldades de harmonização”, in Isabel Celeste Fonseca (coord.), *Estudos de E.Governança, Transparência e Proteção de Dados*, Coimbra: Almedina, 2021;
- “Smart cities and Law, E.Governance and Rights: do we need a global digital transition strategy for the city?”, in *European Review of Digital Administration and Law*, 2021, vol. 2, issue 1, pp. 47-56;
- *Governança Pública Digital, Smart Cities e Privacidade*, Isabel Celeste M. Fonseca/Belén Andrés Segovia/Carlos Vilas Boas/Eva Macedo/Gonçalo Baptista Ribeiro da Cunha/Gonçalo Silva Cadinha/Helena Neves dos Santos/Joel Alves/Sara Batista Ferreira/Susana Gonçalves (coord.), Coimbra: Almedina, 2022;

- FONSECA, Isabel Celeste/ALVES, Joel, “Legal Developments on Smart Public Governance and Fundamental Rights in the Digital Age”, in Francisco Andrade/Pedro Freitas/Joana Covelo Abreu (coord.), *Legal Developments on Cybersecurity and Related Fields*, Springer (no prelo).
- FONSECA, Isabel Celeste/LOPES, Rita, “A cidade inteligente e a descoberta da proximidade: A cidade em 15 minutos”, in Maria Miguel Carvalho/Sónia Moreira (coord.), *E.Tec Yearbook, Governance & Technology*, JusGov – Research Centre for Justice and Governance, School of Law, University of Minho, 2021, pp. 75-93.
- FONSECA, Isabel Celeste/PRATA, Ana Rita, “Las ciudades inteligentes en Portugal”, in María Luisa Gómez Jiménez/Olga Romero Guisado (coord.), *Greencities, 11.º Foro de Inteligencia y Sostenibilidad Urbana: Actas del XI International Greencities Congress*, 2021, pp. 267-278.
- “A urbanidade sustentável e resiliente: (renovadas) dimensões da cidade inteligente”, in *Revista das Assembleias Municipais e dos Eleitos Locais*, n.º 18, abril-junho de 2021, pp. 33-54.
- GASSMANN, Oliver/BÖHM, Jonas/PALMIÉ, Maximilian, *Smart Cities. Introducing Digital Innovation to Cities*, Emerald Publishing, United Kingdom, North America, Japan, India, Malaysia, China, 2019.
- GIFFINGER, Rudolf, *et al.*, *Smart cities — Ranking of European medium-sized cities*, outubro 2007, pp. 10-12.
- GOODLAND, R., “The Concept of Environmental Sustainability”, in *Annual Review of Ecology and Systematics*, 1995, vol. XXVI, pp. 1-24.
- GREEN, Ben, *The Smart Enough City, Putting Technology in Its Place to reclaim Our Urbane Future*, The Mit Press, Strong ideas series, Cambridge, Massachusetts, London, England, 2020.
- HELSEN, Pedro Brito, *Cidades Inteligentes, as cidades do Porto e de Lisboa: comparação*, Trabalho Final na modalidade de Dissertação apresentado à Universidade Católica Portuguesa para obtenção do grau de mestre em Business Economics, abril de 2018.
- KISSINGER, Henry A./SCHMIDT, Eric/HUTTENLOCHER, Daniel, *A Era da Inteligência Artificial. E o nosso futuro humano*, tradução José Mendonça da Cruz, D. Quixote, 2021.
- LISDORF, Anders, *Demystifying Smart Cities. Practical Perspectives on How Cities can Leverage the Potential of New Technologies*, Apress, Copenhagen, Denmark, 2020.
- MARCEAU, J., *Introduction: Innovation in the city and innovative cities. Innovation: Management Policy and Practice*, 2008.
- MENDES, João Luís Ribeiro da Silva, *Smart Cities: Revitalização Urbana no Centro Histórico de Braga*, Dissertação de Mestrado, Universidade Lusíada de Vila Nova de Famalicão, Faculdade de Arquitetura e Artes, 2014.
- MICHALINA, Denis/MEDERLY, Peter/DIEFENBACHER, Hans/HELD, Benjamin, *Sustainable Urban Development: A Review of Urban Sustainability Indicator Frameworks*, MDPI, Sustainability, 2021.
- MORENO, Carlos, *Droit de cité. De la “ville-monde” à la “ville du quart d’heure”*, Éditions de l’Observatoire, Paris, 2020;

- *Vie urbaine et proximité à l'heure du Covid-19*, Éditions de l'Observatoire, Paris, 2020.
- NEWMAN, P./MATAN, P./MCINTOSH, J., “Urban Transport and Sustainable Development”, in *Routledge International Handbook of Sustainable Development*, M. Redclift/D. Springett (Eds.), Routledge: London, UK, 2015, pp. 337-350.
- OLIVEIRA, A./CAMPOLARGO, Margarida, “From smart cities to human smart cities”, in *48th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS)*, Washington, DC: IEEE Computer Science, 2005, pp. 2336-2344.
- PATRÍCIO, Jorge, “No futuro só as cidades inteligentes serão sustentáveis”, in <https://visao.sapo.pt/exameinformatica/noticias-ei/brand-studio/2021-03-29-no-futuro-so-as-cidades-inteligentes-serao-sustentaveis/>
- REICHENTHAL, Jonathan, *Smart Cities for dummies, Learning made easy*, John Wiley & Sons, Hoboken, New Jersey, Canada, 2020.
- SARVER, Wade, *Smart City Tech Panning Handbook*, 2017, www.wade4wireless.com; www.techfecta.com
- VANCLUYSEN, Karen, “Transporte público: como pode contribuir para a sustentabilidade das cidades europeias”, in *Smart/Cities*, n.º 32, julho, agosto, setembro 2021, pp. 08-010.

ESTUDO III

— “As Cidades Inteligentes e o Metaverso, as Cidades de Deus e a dos Homens, Dados Pessoais, *Hard Law*, Ética e Códigos de Conduta: a Caixinha”, in *Estudos em Homenagem à Professora Doutora Maria da Glória Garcia*, no prelo

As Cidades Inteligentes e o Metaverso, as Cidades de Deus e a dos Homens, Dados Pessoais, Hard Law, Ética e Códigos de Conduta: a Caixinha

*Guardarás numa caixinha
o que não fiz por ti,
a mão que não chegou à sobrançelha
que nem aflorou,
o beijo repetido nas palavras
sem que o tacto
o multiplicasse qual se desejava.*

*Nessa caixa de nada não tardará depois
a não estares só tu,
a não estar só eu,
a estarmos só os dois.
PEDRO TAMEN*

Sumário: § 0. Pré-Introdução. § 1. Introdução: O conceito de cidade inteligente e as suas dimensões. § 2. A transição digital e a implementação das cidades inteligentes. § 3. Governação Local Digital e Códigos de Conduta. § 4. Notas breves conclusivas.

§ 0. Pré-Introdução

Parece que todo um mundo novo de tecnologia, trabalho e lazer está agora a começar. O Metaverso é o sucessor da Internet, um mundo virtual 3D, uma rede de experiências e dispositivos interligados, ferramentas e infraestruturas, muito além da mera realidade. Web 3, *blockchains* e NFT (*non-fungible token*). Esta nova Internet não está apenas no telemóvel ou no computador, em vez disso rodear-nos-á, nas nossas vidas, no trabalho e lazer, e assim será sobretudo para a nova geração, para quem o Metaverso será simplesmente uma extensão psicológica perfeitamente natural de tudo o que já conheceu.

Quem pensa as Cidades Inteligentes ainda as concebe no mundo dos homens, não as projetando no Metaverso, pensamos nós, mas isto não nos impede reconhecer como a implementação das cidades é aceleradamente dinâmica, de tal modo que o que hoje se configura como cidade do futuro já amanhã é realidade, levando-nos a pensar na própria transformação do conceito e na variação de indicadores sobre a implementação de cidades

inteligentes ⁽¹⁷²⁾. De resto, se ontem a cidade inteligente correspondia sobretudo à Cidade Sustentável, rapidamente passou a ser a Cidade Digital e Algorítmica.

Não há como recusar o desafio, pois, ironicamente, quem, num futuro não tão longínquo, estiver fora do Metaverso estará fora do mundo. E é para essa cidade, talvez uma cidade mais perto de Deus, que brevemente nos deslocaremos, ainda no século XXI.

Neste texto, apresentaremos algumas reflexões sobre a implementação das Cidades Inteligentes, hoje, em Portugal, e deixaremos algumas ideias em torno dos desafios da Governação Pública Local na Era Digital, em particular, lembrando o quanto os direitos dos titulares de dados pessoais necessitam de constante tutela, sendo certo que também aqui a *Soft Law* se junta à *Hard Law*, numa combinação útil e eficaz. Falamos, designadamente das Cartas de Boas Práticas e dos *Códigos de Conduta para uma Transição Digital Local Data Protection Friendly* ⁽¹⁷³⁾.

Neste contexto, explicamos o que são Códigos de Conduta, para efeitos do Regulamento Geral de Proteção de Dados [RGPD, Regulamento (UE) n.º 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, aplicável em Portugal desde finais de 2018, que veio a ser executado pela Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto]; quais as suas funções no quadro do mesmo Regulamento; as potenciais vantagens que podem trazer para a administração local, no quadro da transformação das cidades em realidades mais digitais; e quais os requisitos formais necessários para que sejam objeto de análise e aprovação pela

⁽¹⁷²⁾ É esta a conclusão a que chegámos na primeira parte do estudo desenvolvido no âmbito do projeto *Smart Cities and Law, E.Governance and Rights: Contributing to the definition and implementation of a Global Strategy for Smart Cities* (com a referência NORTE-01-0145-FEDER-000063). Este é um projeto de investigação cofinanciado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), através do Sistema de Apoio à Investigação Científica e Tecnológica — “Projetos Estruturados de I&D&I” — Horizonte Europa (Aviso NORTE-45-2020-75), no quadro do Programa Operacional Regional Norte 2020. Tem como objeto central de estudo a proteção de direitos no processo de implementação das cidades inteligentes, procurando explicar sobretudo o Direito que disciplina o tratamento de dados pessoais e a sua aplicação na governação pública local. Visa igualmente proceder ao mapeamento de boas práticas de transição digital nas autarquias locais e tem como grande objetivo desenhar uma estratégia global para a implementação das cidades inteligentes portuguesas. O projeto é desenvolvido no JusGov, Centro de Investigação em Justiça e Governação, da Escola de Direito da Universidade do Minho, por uma equipa multidisciplinar de investigadores permanentes, investigadores internacionais colaboradores, bolseiros (BI e BPD) e investigadores contratados.

⁽¹⁷³⁾ Como bem lembraram ISABEL CELESTE FONSECA/JOEL ALVES, “Smart Cities e Proteção de Dados Pessoais: por um Código de Conduta para uma Transição Digital Local Data Protection Friendly”, no *8.º Congresso Internacional de Direito da Lusofonia: as liberdades e seus limites em Estados Democráticos*, no dia 21 de outubro de 2022 (no prelo).

Comissão Nacional de Proteção de Dados. Ademais, procuramos ir um pouco mais longe, lançando algumas pistas sobre eventuais aspetos que poderiam ser abordados por um «Código de Conduta para a Transição Digital Local», que seria incorporado como parte integrante de uma estratégia mais alargada, desenhada em linha com a Carta para as Cidades Inteligentes alemã que o Projeto *Smart Cities and Law* usa como referência de estudo ⁽¹⁷⁴⁾. São, contudo, notas breves que serão a seu tempo mais longamente explicadas ⁽¹⁷⁵⁾.

§ 1. Introdução: O conceito de cidade inteligente e as suas dimensões

As cidades estão hoje no centro do debate. E ainda que se pense que os problemas que afligem a Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd) não dizem respeito às cidades, ou que o acórdão do Tribunal Constitucional sobre a lei dos Metadados nada tem que ver com as autarquias locais, ou que o Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD) não chega às estruturas locais e estas não estão preocupadas com o cumprimento do dever de designação dos Encarregados de Proteção de Dados (EPD) ou do responsável de segurança e com o respetivo dever de implementar os estudos de impacto de risco para dados pessoais e de cibersegurança (nos termos do Decreto-Lei n.º 65/2021, de 30 de julho), nenhuma das ideias é certa ⁽¹⁷⁶⁾.

Todos estes problemas dizem igualmente respeito à implementação das cidades inteligentes: *i)* tópicos como deveres do responsável pelo tratamento dados; *ii)* princípios e regras atinentes ao tratamento de dados, mormente no que respeita a títulos de legitimação para o tratamento, designadamente quando estão em causa dados sensíveis; *iii)* funções do

⁽¹⁷⁴⁾ Seguimos ISABEL CELESTE FONSECA/JOEL ALVES, “Smart Cities e Proteção de Dados Pessoais: por um Código de Conduta para uma Transição Digital Local Data Protection Friendly”, *cit.*, no prelo.

¹⁷⁵ Em conversa recente com a Senhora Professora Doutora Maria da Glória García, em Burgos, no âmbito do Congresso Luso-Espanhol de Professores de Direito Administrativo, demos-lhe conta do que pretendíamos alcançar, em junho de 2023, no âmbito do projeto *Smart Cities and Law*. Foram as suas palavras amigas e sempre generosas que nos levaram a partilhar agora algumas reflexões sobre o tema. Afinal, já foram as suas palavras, em 1996, precisamente no decurso do Congresso Luso-Espanhol de Professores de Direito Administrativo, que nos incentivaram a avançar para o estudo da tutela jurisdicional administrativa cautelar. Os Grandes Mestres são assim: inspiram ao estudo, ajudando-nos a ver o problema; incentivam a ir à procura de respostas para a pergunta; e são generosos, quando percebem que o esforço do jovem investigador também merece apreço, podendo por isso ser desculpada alguma fragilidade no resultado esperado.

⁽¹⁷⁶⁾ Nesse sentido, vd. JULIÁN VALERO TORRIJOS, “Ciudades Inteligentes y Datos Abiertos: Implicaciones Jurídicas para la Protección de los Datos de Carácter Personal”, in *Istituzioni del Federalismo: Revista di Studi Giuridici e Politici*, n.º 4, 2015, pp. 1025-1026.

EPD; *iv*) aplicação do princípio da proporcionalidade no acesso a informação que contém dados pessoais, não existindo consentimento do respetivo titular; *v*) e o direito dos titulares de dados pessoais: todos os exemplos listados dizem respeito à concretização das cidades inteligentes.

1.1.

A transição digital é um tema que está na ordem do dia e o que aqui será tratado não anda longe daquilo que se discute na academia, nos tribunais, nos meios de comunicação, espelhando alguns dos dilemas do pensamento jurídico da Era atual, dita Era Digital, e dos paradoxos que lhe assistem: que dizem respeito, por um lado, à digitalização dos modos de viver em comunidade e à intensificação da aplicação das Tecnologias de Informação e Comunicação à Governação (Pública e Privada), e, por outro lado, a intensificação da regulamentação e da previsão de medidas de salvaguarda de direitos e da necessária blindagem da privacidade das pessoas singulares e dos documentos oficiais que contêm informação reservada; bem como ainda da segurança das instituições ⁽¹⁷⁷⁾.

Este é um tema situado no quadro das grandes estratégias de promoção de crescimento e desenvolvimento através de TIC. Na realidade, a transição digital tem sido acolhida como prioridade na Europa, no contexto da efetiva implementação do Mercado Único Digital. Em Portugal e em outros Estados-Membros, a digitalização integra as Agendas e os Planos de ação dos respetivos Governos. Nos dois casos, tem sido prevista como um fim e um meio para alcançar o desenvolvimento humano e social e a recuperação e o crescimento económico ⁽¹⁷⁸⁾.

Portanto, a agenda para a implementação das cidades inteligentes está incluída nas duas outras Agendas maiores, da União Europeia e do Estado português, e também traduz um

¹⁷⁷ Sobre o tema, JOEL ALVES, *O novo modelo de proteção de dados pessoais europeu: da heterorregulação à autorregulação publicamente regulada*, Coimbra: Almedina, 2021, esp. pp. 50 e ss.

⁽¹⁷⁸⁾ Destes assuntos fomos tratando em texto integrado em livro coordenado por Artur Flamínio da Silva [“Governação Pública (Local) Digital: notas breves sobre a aceleração da transição digital”, in *Direito Administrativo e Tecnologia*, Coimbra: Almedina, 2021]. Depois, destacando alguns dos aspetos complicados e de difícil harmonização, demos à estampa, com a chancela da Almedina duas publicações em que reunimos textos que os abordam: “Governação Pública Digital e a Proteção de Dados Pessoais: notas breves sobre as dificuldades de harmonização”, in Isabel Celeste Fonseca (coord.), *Estudos de E.Governação, Transparência e Proteção de Dados*, Coimbra: Almedina, 2021, e *Governação Pública Digital, Smart Cities e Privacidade*, Isabel Celeste M. Fonseca/Belén Andrés Segovia/Carlos Vilas Boas/Eva Macedo/Gonçalo Baptista Ribeiro da Cunha/Gonçalo Silva Cadinha/Helena Neves dos Santos/Joel Alves/Sara Batista Ferreira/Susana Gonçalves (coord.), Coimbra: Almedina, 2022.

fim e um meio para alcançar o crescimento económico e o desenvolvimento humano e social do município: basta pensar que 70% da população será urbana, em 2050; que as cidades são grandes centros de consumo de recursos, estimando-se, aliás, que as cidades sejam responsáveis pelo consumo de 75% da energia mundial e pela produção de 80% dos gases responsáveis pelo efeito de estufa ⁽¹⁷⁹⁾.

Portanto, é imperioso pensar que a implementação das cidades inteligentes se situa neste quadro de problemas e que as metodologias a seguir para as concretizar pressupõe uma *Estratégia Global ou um Plano de Ação* para todos os 308 municípios ⁽¹⁸⁰⁾.

É certo que quando pensamos em cidades inteligentes ainda procuramos associar o conceito ao 11.º Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, das Nações Unidas (Agenda 2030-ONU), que dispõe que as cidades e os aglomerados urbanos como territórios devem ser mais inclusivos, mais seguros, mais resilientes e mais sustentáveis ⁽¹⁸¹⁾. E, portanto, mesmo para quem pensa a Cidade Inteligente como Cidade Digital e Algorítmica, não dispensa, de modo nenhum, as preocupações tradicionais de sustentabilidade, sendo disso exemplo as experiências em todo o mundo e os modelos internacionais pelos quais se avalia a dimensão inteligente das cidades (normas ISO 37120 e ISO 37122) ⁽¹⁸²⁾/⁽¹⁸³⁾.

⁽¹⁷⁹⁾ Sobre o tema, vd. ISABEL CELESTE FONSECA/ANA RITA PRATA, “Las ciudades inteligentes en Portugal”, in María Luisa Gómez Jiménez/Olga Romero Guisado (coord.), *Greencities, 11.º Foro de Inteligencia y Sostenibilidad Urbana: Actas del XI International Greencities Congress*, 2021, pp. 267-278. Vd., também, para outros desenvolvimentos, JORGE CRISTINO, *A Missão das Cidades no combate às Alterações Climáticas. A governança multinível para o êxito da saúde planetária*, Lisboa: Guerra e Paz, 2021.

⁽¹⁸⁰⁾ Sobre o grande objetivo, ISABEL CELESTE FONSECA, “Smart cities and Law, E.Governance and Rights: do we need a global digital transition strategy for the city?”, in *European Review of Digital Administration and Law*, 2021, vol. 2, issue 1.

⁽¹⁸¹⁾ Sobre o tema, importa destacar a Nova Agenda Urbana (NAU), Declaração de Quito sobre Cidades e Aglomerados Urbanos Sustentáveis para Todos. Ela foi aprovada em 2016, na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Sustentável (Habitat III): “o direito à cidade”. Além da Agenda 2030, a NAU integra outros acordos internacionais, tais como o Acordo de Paris no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (UNFCCC) e a Agenda de Ação de Adis Abeba da Terceira Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento.

⁽¹⁸²⁾ Sobre o tema, para maiores desenvolvimentos, sobre as experiências de Toronto, Viena, Munique, Lyon e Songdo, vd. OLIVER GASSMANN/JONAS BÖHM/MAXIMILIAN PALMIÉ, *Smart Cities. Introducing Digital Innovation to Cities*, Emerald Publishing, United Kingdom, North America, Japan, India, Malaysia, China, 2019, esp. pp. 67-147.

⁽¹⁸³⁾ No âmbito do projeto *Smart Cities and Law, E.Governance and Rights*, a equipa de bolsheiros desenvolveu um trabalho de pesquisa em Amares, Barcelos, Braga, Guimarães, Póvoa de Lanhoso, Vila Nova

1.2.

Se assim é, a verdade é que não podemos ir tão devagar neste estudo, pois as cidades em construção no presente já são cidades digitais ou mesmo algorítmicas. Quem as estuda hoje e procura sobretudo mapear os indicadores de implementação de cidades inteligentes sabe que a construção das Cidades já assenta em sistemas inteligentes de recolha de dados, através de IoT (Internet das coisas), sensores, drones e câmaras; já pressupõe sistemas abertos de dados, que permitem a recolha, o tratamento em sentido estrito, a interoperabilidade e a reutilização (em modelo *open connectivity and free movement of data*); já configura a governação inteligente, o que requer (e pode pressupor e impor) a recolha direta de dados e a decisão com análise dos mesmos em tempo real, e, portanto, pressupõe a utilização de Inteligência Artificial (AI) e, sobretudo, de algoritmos, tanto para análise e sistematização, como para a decisão administrativa automatizada, que é concebida, e bem, para espaços de total vinculação, para auxiliar a preparação da decisão administrativa local com posterior intervenção do decisor, e também, para domínio de maior possibilidade, para auxiliar com uma análise preditiva tendo em vista a decisão humana.

1.3.

Antes, porém, a propósito do conceito de Cidades Inteligente, já se percebe que usamos a expressão “cidade inteligente” como sinónimo de cidade resiliente, cidade sustentável e cidade digital. Importa dizer, em primeiro lugar, que definir a cidade inteligente não é coisa fácil e muito menos é tarefa que mereça a pena exaurir, pois não será nunca encontrada uma definição consensual. E é por isso que existem tantos *rankings* de cidades inteligente e que estes apresentam ordenações tão espantosas quanto diferentes. Tal depende, sobretudo, dos indicadores escolhidos, que é o mesmo que dizer, depende das unidades de medida que são usadas para tal medição (sendo que mais uma vez se evidenciam neste tópico as NORMAS ISO).

de Famalicão e Vila Verde, tendo um esquema de estudo assente em quatro grandes grupos de indicadores dirigidos a medir a diversidade de concretização de sustentabilidade e sobretudo a intensidade da transição digital operada na governação local em sete municípios: 1. Sustentabilidade e Governação Pública Local digital; 2. Tecido social: pessoas, terceiro setor e empresas; 3. Dados: proteção de dados pessoais; e 4. Cibersegurança. Neste *framework* são vários os indicadores destinados a medir a intensidade da transição digital em sete municípios do Norte do país e a concretização de medidas de implementação do RGPD e do regime em vigor em matéria de cibersegurança.

Ainda assim falaremos de um conceito largo de cidade inteligente ⁽¹⁸⁴⁾. E isto para dizer que a cidade inteligente, hoje, não é apenas a cidade verde. A cidade é verde, lembrando os desígnios de cidades neutras do ponto de vista carbónico. Estas são cidades impacto zero do ponto de vista da mudança climática; são cidades que adotam políticas públicas que combatem a emissão de gases com efeito de estufa. A cidade sustentável é a cidade ecológica, amiga do ambiente, que assenta em estruturas que funcionam com energias renováveis, que promove a gestão eficaz de recursos naturais, da água, que procura reduzir, reutilizar e reciclar os lixos; tem espaços verdes de lazer e promove a mobilidade verde, o desporto, a vida na cidade próxima. A cidade inteligente é, em suma, sustentável, mas é também segura. A cidade é segura, no sentido de cidade pensada para ser precavida ou resiliente, em que a infraestrutura deva ser desenhada à luz de propósitos de segurança e prevenção da criminalidade. E igualmente no sentido de que está pensada para reagir com soluções em casos de incidentes e catástrofes. A cidade inteligente é segura e resiliente, mas é também próxima.

A cidade é próxima ⁽¹⁸⁵⁾, no sentido de cidade construída dando prioridade à mobilidade das pessoas e das coisas. E, por tanto, não é apenas aquela que assenta em objetivos de proximidade, seja no sentido de proximidade física, como são as cidades de 20, 15 ou 5 minutos, em que tudo está perto e pode ser alcançado facilmente, ou que oferece soluções de mobilidade urbana verde, através de meios *carbonicamente* neutros, como são as trotinetes, as bicicletas ou os transportes coletivos elétricos ⁽¹⁸⁶⁾.

Precisamente, CARLOS MORENO fala deste conceito de *Cidades em 15 minutos* e desenvolve esta ideia em busca do *amour des lieux* (*amor pelo lugar*), defendendo a transição da “ville-

⁽¹⁸⁴⁾ Sobre este assunto, ISABEL CELESTE FONSECA/ANA RITA PRATA, “A urbanidade sustentável e resiliente: (renovadas) dimensões da cidade inteligente”, in *Revista das Assembleias Municipais e dos Eleitos Locais*, n.º 18, abril-junho, 2021, pp. 33-54.

⁽¹⁸⁵⁾ A propósito destes modelos de cidades de proximidade, vd. ISABEL CELESTE FONSECA/RITA LOPES, “A cidade inteligente e a descoberta da proximidade: A cidade em 15 minutos”, in Maria Miguel Carvalho/Sónia Moreira (coord.), *E.Tec Yearbook, Governance & Technology*, JusGov – Research Centre for Justice and Governance, School of Law, University of Minho, 2021, pp. 75-93.

⁽¹⁸⁶⁾ A propósito destes modelos de cidades de proximidade, importa configurar sobretudo o modelo de Carlos Moreno, designado por “ville du quart d’heure”. Sobre o enquadramento cronológico dos modelos de cidades de proximidade, sobretudo na América e na Ásia, e sobre algumas experiências configuradas no panorama mundial, vd. ISABEL CELESTE FONSECA/RITA LOPES, “A cidade inteligente e a descoberta da proximidade: A cidade em 15 minutos”, *cit.*, pp. 75-93.

monde” para a “ville du quart d’heure”⁽¹⁸⁷⁾, acentuando ideias de proximidade urbanística, de comunidade e de economia circular, de reutilização de espaços e de mobilidade verde. Com a pandemia Covid-19, os confinamentos, o trabalho remoto e a necessidade de as pessoas se afastarem e permanecerem nas suas casas, bairros, quarteirões e ruas, resultou a evidência do efetivo e real funcionamento do modelo de cidade de proximidade. Conhecer os vizinhos, manter bons vínculos com os lojistas, privilegiar os artesãos, agricultores e lojas locais em detrimento dos grandes supermercados, até participar em movimentos de voluntariado criados por vizinhos, tudo isto culminou numa ideia de comunidade (que há muito tinha desaparecido em certas partes do mundo) e de ligação ao lugar. O impacto da pandemia Covid-19 foi inegável e reforçou a funcionalidade do modelo de cidade de proximidade, alterando o modo de potenciar o acesso aos serviços nas ruas, quarteirões ou bairros, e, em última análise, veio igualmente ajudar a alcançar as metas ambientais do Acordo de Paris⁽¹⁸⁸⁾. Para a sua implementação, MORENO propôs, numa conferência TED⁽¹⁸⁹⁾, que se comece por “avaliar bem como usar o espaço”. Depois, “importa conhecer que serviços estão disponíveis nas imediações, não apenas no centro da cidade, mas em todas as imediações: profissionais de saúde, lojas, artesãos, mercados, desportos, vida cultural, escolas, parques. Também importa perguntar: como trabalhamos; porque é que vivo aqui e trabalho tão longe”. Para repensar as cidades, MORENO indica quatro princípios: a ecologia; a proximidade; a solidariedade; e a participação ativa dos cidadãos. O objetivo é “tornar a vida urbana mais agradável, mais ágil, mais saudável e flexível”⁽¹⁹⁰⁾.

As formas de aplicação deste modelo não fogem aos restantes modelos de cidade inteligente e de cidade de proximidade: redução do trânsito ao transformar as ciclovias em espaços de lazer; novos modelos económicos para estimular os negócios locais; construir mais espaços verdes e converter infraestruturas existentes. Em suma, aproveitar todos os espaços da cidade na sua plenitude, a fim de que cada metro quadrado possa ter objetivos

⁽¹⁸⁷⁾ Sobre o tema, vd. CARLOS MORENO, *Droit de cité. De la “ville-monde” à la “ville du quart d’heure”*, Éditions de l’Observatoire, Paris, 2020.

⁽¹⁸⁸⁾ A Lei Europeia em matéria de Clima, aprovada pelo Regulamento (UE) 2021/1119 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de junho de 2021, estabelece uma meta climática que vincula a União Europeia a reduzir as emissões líquidas de gases com efeito de estufa (emissões após dedução das remoções) em, pelo menos, 55% até 2030, em comparação com valores de 1990 (artigo 4.º).

⁽¹⁸⁹⁾ Disponível em https://www.ted.com/talks/carlos_moreno_the_15_minute_city/transcript#t-9058 [20.07.2022]

⁽¹⁹⁰⁾ Sobre o tema, vd. CARLOS MORENO, *Vie urbaine et proximité à l’heure du Covid-19*, Éditions de l’Observatoire, Paris, 2020.

diferentes e ser aproveitado para mais do que uma função. Também no caminho para a descarbonização nas cidades, os bairros são lugar para a revolução energética. Os Bairros de Energia Positiva são um ponto de passagem, no qual a inovação, as comunidades de energia renovável e os modelos de urbanismo de proximidade se podem encontrar e transformar em territórios e serviços acessíveis ⁽¹⁹¹⁾.

A cidade acessível, que reúne estas dimensões e acrescenta outras no sentido de que a cidade muscula a acessibilidade ou a participação. A cidade inteligente também tem de ser inclusiva e participativa, e a acessibilidade aos serviços deve, portanto, incluir e contemplar todos, idosos, mulheres, migrantes, com deficiência ou simplesmente os que possam ser mais vulneráveis.

Como se percebe estamos a mencionar alguns dos traços da cidade a alcançar em 2030, uma vez que essa realiza o 11.º ODS da Agenda 2030-ONU: tornar as cidades e os aglomerados urbanos mais inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. “Não deixar ninguém para trás” é o lema da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, das Nações Unidas, que também nos obriga a pensar como deve combater-se os fenómenos de exclusão digital, obrigando a iniciativas de literacia digital dos mais vulneráveis, idosos, mulheres em zonas rurais sem infraestrutura no acesso à rede.

Segundo as Nações Unidas, e sobretudo nos termos do seu programa Habitat, a boa urbanização pode ajudar o mundo a superar alguns dos seus principais desafios globais, incluindo a pobreza, a desigualdade, a degradação ambiental, a mudança climática, as fragilidades e o conflito. Aliás, podemos dizer que as cidades e as comunidades urbanas estão no centro dos 17 ODS. O ODS 11 está ligado a tantos outros, senão vejamos: uma cidade sustentável é aquela que visa a erradicação da pobreza (ODS 1); o combate à fome (ODS 2); promove a saúde e o bem-estar da população (ODS 3); orienta para a realização da igualdade em geral (ODS 10) e para a igualdade de género, em particular (ODS 5); recomenda o trabalho digno e o crescimento económico (OSD 8); acredita na inovação e na ciência (ODS 9).

§ 2. A transição digital e a implementação das cidades inteligentes

Os desígnios das cidades sustentáveis estão no centro da cidade inteligente, em suma. É a aplicação das tecnologias de informação na cidade que catalisa as metas de sustentabilidade.

⁽¹⁹¹⁾ Sobre o tema, vd. FILIPA CARDOSO, “A Revolução energética está a chegar aos bairros”, in *Smart/Cities*, n.º 31, abril, maio, junho, 2021, pp. 10-18.

O que queremos dizer é que a cidade inteligente promove a sustentabilidade através de iniciativas de transformação urbana que agreguem planos de mobilidade verde; promove soluções de economia circular e de uso de energias limpas; reproduz edifícios energeticamente sustentáveis; utiliza iluminação pública LED; implementa políticas de gestão de água (com reutilização e aproveitamento), de gestão de resíduos (com redução, reciclagem, reutilização), bem como associa a sustentabilidade à inovação, promovendo estruturas de inovação (laboratórios vivos e outros projetos, *Hubs* de inovação). Faz tudo isto e faz mais, pois, agora, acrescenta uma dose significativa de tecnologias de informação e comunicação (TIC) aos processos para a prossecução destes assuntos locais que reclamam soluções em desígnios de sustentabilidade.

2.1.

O que queremos dizer, precisamente, é que o conceito de *smart city* surgiu há duas décadas associado a questões de sustentabilidade e à gestão eficiente de recursos, estando também relacionado com as preocupações de alteração climática e, em particular, com a redução das emissões de carbono. Mas, hoje, o conceito de *smart city* está sobretudo ligado à tecnologia e à inovação. A nova cidade inteligente faz impactar nas suas estruturas e procedimentos o máximo potencial das *high-tech*, assentando nas Tecnologias de Informação e Comunicação, em *software*, algoritmos e ferramentas de inteligência artificial, levando-nos a antever aquilo que se chama a governança algorítmica, que rapidamente emergirá da governação digital cuja implementação está em curso.

2.2.

A Cidade Digital oferece-se aos seus munícipes em plataformas digitais, de maneira que, muito à semelhança de plataformas comerciais — *Apple iTunes*, *Google Play* —, permite o contacto imediato entre si e os seus munícipes, através de plataformas e procedimentos digitalizados, diretamente ou através de aplicações a descarregar para os respetivos *smartphones*. E já hoje e agora são disponibilizados para *download* nas *App Store*, *Google Play* e *App Galery*, aplicações diversificadas, permitindo o acesso a serviços locais totalmente digitalizados ⁽¹⁹²⁾.

A Cidade Digital permite a *e.governance*. E isto quer dizer que a Autarquia dispõe de *Back-end Data Base Systems*, a começar pela implementação do próprio *Website*, que recolhe

⁽¹⁹²⁾ Sobre o tema, vd. JONATHAN REICHTAL, *Smart Cities for dummies*, *Learning made easy*, John Wiley & Sons, Hoboken, New Jersey, Canada, 2020, esp. pp. 131-205, pp. 208-244.

informação, e pela *e.procedimentalização* que se faz sobretudo através de plataformas digitais gerais ou específicas, próprias ou do Estado, e de uso em linha, com interoperabilidade com plataformas de outras instituições, sendo possível que a informação seja também cedida, uma única vez, *only-once*, tendo por base a conectividade entre Administrações Públicas, nacionais ou europeias. A decisão surge também digitalmente, tantas vezes automatizada ou com possibilidade de revisão, umas vezes para solução em tempo real outras vezes para implementação de políticas públicas a médio e longo prazo. A decisão preditiva que a AI já oferece à governação pública local pode ser vantajosa para além daquilo que é a gestão dos territórios, do património e da mobilidade.

A governação pública local digital pode começar por se revelar na existência de um *Website*, que não seja apenas informativo, devendo ser sobretudo interativo, e através de serviços digitais acolhidos em portais conectados, que permitem conduzir procedimentos em linha ⁽¹⁹³⁾.

2.3.

A Cidade Digital tem implementados nas suas estruturas canais digitais para as mais diversas funcionalidades, incluindo para o exercício da cidadania participativa, como seja participar em votações e procedimentos. Outro tipo de funcionalidades pode corresponder, designadamente, à obtenção de informação sobre o circuito de transportes públicos; a compra *online* de bilhetes; a disponibilização de informação cultural local ou a marcação de atendimento na Loja do Cidadão ou, ainda, a comunicação de informações, como seja, tão simplesmente a comunicação de consumo de água. A cidade digital recolhe *data* sobretudo através de IoT, servindo-se de sensores, câmaras (ou *drones*) para obter informação em tempo real sobre a qualidade do ar, o ruído ou o estado do parque arbóreo, as condições de

⁽¹⁹³⁾ Veja-se o que acontece com o BUPi (*Balcão Único do Prédio*), que é uma plataforma que permite mapear, entender e valorizar o território português. O BUPi nasceu após o flagelo dos incêndios de 2017 e permite identificar terrenos e prédios rústicos, possibilitando às pessoas proprietárias de prédios rústicos e mistos georreferenciar e registar gratuitamente as suas propriedades. Está disponível *online* ou em qualquer balcão de atendimento nos municípios aderentes. O BUPi é a solução digital de identificação e registo da propriedade rústica e mista, que já conta com a adesão de 141 municípios. Interessante e no mesmo sentido é também perceber como funciona o regime do licenciamento do alojamento local. A cidade digital oferece serviços digitais, fixando as próprias condições de uso, obrigando a usar formulários normatizados, para solicitar e obter decisões, bens ou serviços, sendo cada vez mais usada a técnica do formulário pré-preenchido.

armazenamento de lixo e resíduos em contentores municipais, ou ainda a fluidez no trânsito ou a lotação de estacionamento ⁽¹⁹⁴⁾.

2.3.1.

A Cidade Digital serve-se de TIC, potenciando a implementação de sistemas inteligentes ⁽¹⁹⁵⁾, para a segurança, proteção e socorro (relativos a pessoas, a pessoas e coisas, incêndios, acidentes e outras ocorrências), também para monitorizar a mobilidade das pessoas e o trânsito, o estacionamento de veículos em lugares públicos, as cargas e descargas, a lotação do estacionamento, permitindo detetar em tempo real o número de lugares disponíveis, bem como o estacionamento indevido ou a velocidade da condução de veículos em certas faixas de rodagem. Os sistemas inteligentes também são aplicáveis à iluminação pública, à gestão e monitorização de águas, podendo estar ao serviço da prevenção de perdas de água por mau acondicionamento da rede de saneamento. Podem ser aplicados ao armazenamento e recolha de resíduos e lixo, à monitorização da qualidade do ar, e ao risco de ataque de vespas, por exemplo.

2.3.2.

A Cidade Digital tem governação inteligente assente no modelo “DIKW” (*Data-Information-Knowledge-Wisdom*): ou seja, na escolha de decisões a partir do modelo Pirâmide, tendo na base a informação ou dados, seguindo-se a análise de dados tendo em vista a produção de conhecimento, e por fim a decisão futura, com ponderação. A cidade digital *alimenta-se* de dados, tem vulgarmente centralização de *data* e analisa-a de modo síncrono, tantas vezes, num centro ou sala de controle (*data governance board*), podendo ditar soluções em tempo real.

Preferencialmente, a cidade digital é a que pressupõe recolha e análise de dados para a tomada de decisão em tempo real, sobretudo em áreas de mobilidade, trânsito, proteção e socorro, estacionamento e ocorrências reportadas, sendo certo que os dados recolhidos

⁽¹⁹⁴⁾ Para maiores desenvolvimentos sobre o tema, vd. OLIVIER GASSMANN/JONAS BÖHM/MAXIMILIAN PALMIÉ, *Smart Cities. Introducing Digital Innovation to Cities*, cit., esp. pp. 283 a 304.

⁽¹⁹⁵⁾ Um sistema inteligente é um sistema computacional que tem alguma capacidade de aprender e consequentemente exibir comportamentos adaptativos. Na verdade, a aplicação de sistemas inteligentes nas cidades inteligentes pressupõe normalmente a *sensorização* e a análise preditiva em algumas áreas específicas, sendo as mais comuns a mobilidade urbana, o trânsito e o estacionamento, a gestão e a monitorização de águas, a iluminação pública, a gestão de lixo e resíduos, a proteção e segurança, o controlo de entrada e saída de turistas nas cidades e a gestão de multidões.

podem ser analisados e usados para a escolha de políticas públicas a médio e longo prazos, nos mais diversos domínios, como designadamente no planeamento urbano, na configuração de soluções para os lixos urbanos, ou para a adoção de políticas locais atinentes à saúde, à educação ou ao turismo.

Portanto, a cidade digital é capaz de oferecer ferramentas digitais, fixando as próprias condições de uso, obrigando, por exemplo, a usar formulários normatizados para solicitar e obter decisões, bens ou serviços, potenciando o exercício da cidadania participativa, como seja fixar as regras de participação *online* em votações e procedimentos, tal como já acontece com muita regularidade a propósito do orçamento participativo. A cidade digital garante que o serviço público *online* faz parte das rotinas das pessoas e das empresas, de maneira que o cidadão pode obter informação sobre o circuito de transportes públicos e consultar horários, a rede de transporte público e, especialmente, comprar os bilhetes a partir de casa e acompanhar em tempo real o circuito e o tempo de espera do transporte a usar, sem sair do seu lugar. A cidade digital permite também que as comunicações sejam feitas digitalmente, podendo a leitura de consumos de água ou de ocorrências diversas realizar-se através de um simples clicar, numa *App* descarregada num telemóvel ⁽¹⁹⁶⁾.

Pois bem, se as cidades inteligentes têm concretizadas diversas iniciativas de sustentabilidade atinentes à mobilidade-estacionamento, à promoção de energias limpas, à iluminação pública com base em sistemas LED, à gestão da água (reutilização e aproveitamento), à gestão de resíduos (promovendo Redução, Reciclagem e Reutilização), a verdade é que os objetivos de sustentabilidade a alcançar em cada iniciativa são mais eficazmente conseguidos se estas iniciativas forem acompanhadas de utilização de TIC e da implementação de sistemas inteligentes para cada uma destas funcionalidades.

Como se percebe, a cidade digital alimenta-se de dados recolhidos por sensorização dos territórios, pelo que, e por isso mesmo, porque assenta em sistemas de recolha, tratamento e até de reutilização aberta de dados, a cidade digital oferece também perigo para o titular de dados pessoais. A *hard law* e a *soft law* podem impor-se como complementares neste quadro de preocupações.

§ 3. Governação Local Digital e Códigos de Conduta

⁽¹⁹⁶⁾ Vd. ANDERS LISDORF, *Demystifying Smart Cities. Practical Perspectives on How Cities can Leverage the Potential of New Technologies*, Apress, Copenhagen, Denmark, 2020, esp. pp. 14-19, pp. 73-103, pp. 105-137, pp. 175-195.

Importa começar por dizer o que são estes Códigos de Conduta em matéria de proteção de dados. À semelhança do que já que acontecia no quadro da Diretiva 95/46/CE¹⁹⁷, o RGPD não avança, ao longo dos seus 99 artigos e 173 considerandos, quaisquer pistas sobre aquilo que deve entender-se por um «Código de Conduta». Sem embargo, o Comité Europeu para a Proteção de Dados teve já oportunidade de esclarecer ⁽¹⁹⁸⁾ que, para efeitos de aplicação das pertinentes disposições do Regulamento, estes Códigos correspondem a “instrumentos de responsabilização voluntários que estabelecem regras específicas em matéria de proteção de dados para categorias de responsáveis pelo tratamento de dados e de subcontratantes”¹⁹⁹.

Da noção apresentada extraem-se, portanto, duas ideias. Em primeiro lugar, os Códigos de Conduta a que o RGPD alude — designadamente, no seu art. 40.º — constituem instrumentos dotados de uma certa vinculatividade diminuída ou restringida²⁰⁰. Isto porque, como a própria expressão “instrumentos de responsabilização voluntários” indica, a decisão de aderir a um determinado Código — e, por consequência, de ficar adstrito às disposições nele contidas — encontra-se na disponibilidade dos seus potenciais

(197) Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, a qual foi revogada pelo Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016 (RGPD).

(198) Recorde-se que, nos termos do art. 70.º do RGPD, incumbe ao Comité Europeu para a Proteção de Dados assegurar a “aplicação coerente” do Regulamento entre os diversos Estados-Membros da União Europeia; razão pela qual o legislador lhe cometa um verdadeiro poder-dever, no que diz respeito à emissão de diretrizes, recomendações e melhores práticas sobre as mais diversas matérias, no domínio da proteção de dados pessoais — como sejam, para o que aqui releva, as relacionadas com a elaboração e aprovação de Códigos de Conduta, bem assim como com a sua subsequente supervisão por parte dos organismos responsáveis.

(199) Vd. Comité Europeu para a Proteção de Dados, “Diretrizes 1/2019 relativas aos Códigos de Conduta e aos Organismos de Supervisão ao abrigo do Regulamento (UE) 2016/679”, Versão 2.0, 4 de junho de 2019, p. 7. Disponível em https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_201901_v2.0_codesofconduct_en.pdf.

(200) Sobre este tema, vd. MARÍA MERCEDES SERRANO PÉREZ, “Los Códigos de Conducta (Comentario al Artículo 40 RGPD y al Artículo 38 y Disposición Transitoria Segunda LOPDP)”, in *Comentario al Reglamento General de Protección de Datos y a la Ley Orgánica de Protección de Datos personales y Garantía de los Derechos Digitales*, ANTONIO TRANCOSO REIGADA (coord.), Tomo I, Civitas/Thomson Reuters, Navarra, 2021, p. 2387.

destinatários²⁰¹, podendo estes livremente optar por não o fazer, sem que daí decorram quaisquer consequências de relevo²⁰². Tanto assim é, que a própria elaboração dos Códigos de Conduta se demonstra facultativa⁽²⁰³⁾, limitando-se o Regulamento a estabelecer que os Estados-Membros, as autoridades de controlo, o Comité Europeu para a Proteção de Dados e a Comissão devem tomar providências no sentido de fomentar a sua elaboração, por parte de associações e outros organismos representantes de categorias de responsáveis pelo tratamento ou de subcontratantes⁽²⁰⁴⁾.

(²⁰¹) Nesse sentido, para mais desenvolvimentos, vd., entre outros, IRENE KAMARA, anotação ao artigo 40.º, in *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): a Commentary*, CRISTOPHER KUNER/LEE A. BYGRAVE/CRISTOPHER DOCKSEY (org.), Oxford: Oxford University Press, 2020, p. 721; JULIÁN PRIETO HERGUETA, “Los Códigos de Conducta (Comentario a los Artículos 40 y 41 RGPD y a los Artículos 38 y Disposición Transitoria Segunda LOPDP)”, in *Comentario al Reglamento General de Protección de Datos y a la Ley Orgánica de Protección de Datos personales y Garantía de los Derechos Digitales*, ANTONIO TRANCOSO REIGADA (coord.), Tomo I, Civitas/Thomson Reuters, 2021, p. 2364.

(²⁰²) Não obstante, o mesmo já não sucederá a partir da sua decisão de adesão a um tal Código. É que, nos termos do art. 40.º, n.º 4, do RGPD, um Código de Conduta deve necessariamente prever mecanismos que permitam “a supervisão obrigatória do cumprimento das suas disposições por parte dos responsáveis pelo tratamento ou subcontratantes que se comprometam a aplicá-lo”. Esta deve ser realizada “por um organismo que tenha um nível adequado de competência relativamente ao objeto do código e esteja acreditado para o efeito pela autoridade de controlo competente” (art. 41.º, n.º 1); cabendo ao mesmo tomar, “sob reserva das garantias adequadas, as medidas que forem adequadas em caso de violações do código por um responsável pelo tratamento ou por um subcontratante, incluindo a suspensão ou exclusão desse responsável ou subcontratante do código (art. 41.º, n.º 4). Ademais, importa levar em conta que a eventual violação das disposições de um Código de Conduta pode ainda constituir uma *circunstância agravante*, aquando da decisão de uma autoridade de controlo aplicar uma coima, e decidir sobre o seu montante, em caso do eventual incumprimento por um determinado responsável pelo tratamento ou subcontratante de certos princípios e regras previstos no RGPD.

(²⁰³) O art. 40.º, n.º 2, do RGPD é, a este propósito, elucidativo: “As associações e outros organismos representantes de categorias de responsáveis pelo tratamento ou de subcontratantes podem elaborar códigos de conduta, alterar ou aditar a esses códigos, a fim de especificar a aplicação do presente regulamento”. Circunstância que parece não deixar dúvidas quanto à inexistência de qualquer obrigação jurídica, relativamente à feitura deste tipo de instrumentos.

(²⁰⁴) Assim decorre do art. 40.º, n.º 1, do RGPD, nos termos do qual se estabelece que “[o]s Estados-Membros, as autoridades de controlo, o Comité e a Comissão promovem a elaboração de códigos de conduta destinados a contribuir para a correta aplicação do presente regulamento, tendo em conta as características dos diferentes setores de tratamento e as necessidades específicas das micro, pequenas e médias empresas” (sublinhado nosso). A mesma ideia parece igualmente encontrar respaldo no Considerando 98, onde se reforça expressamente a ideia de que “[a]s associações ou outras entidades que representem categorias de responsáveis pelo tratamento ou de subcontratantes deverão ser incentivadas a elaborar códigos

Em segundo lugar, os Códigos de Conduta assumem uma natureza *complementar* face ao RGPD ⁽²⁰⁵⁾. O que significa que os mesmos podem concretizar as disposições deste diploma, criando “regras [mais] específicas em matéria de proteção de dados pessoais”, mas jamais substituí-las ou contrariá-las ⁽²⁰⁶⁾. Neste sentido, a eventual adesão a um Código de Conduta, naturalmente, não isenta responsáveis pelo tratamento e subcontratantes do cumprimento das obrigações que se lhe colocam ao abrigo do próprio Regulamento ⁽²⁰⁷⁾ — muito embora, como se verá, possa tornar essa tarefa muito mais simples e eficaz.

3.1.

Dito isto, importa ter presente que, do ponto de vista jurídico, o RGPD reconhece aos Códigos de Conduta duas principais funções ou finalidades ⁽²⁰⁸⁾: a função de *facilitação e efetivação* do cumprimento e a função de demonstração do cumprimento. Assim — e no que concerne à primeira função —, o art. 40.º, n.º 1, afigura-se por demais elucidativo: os Códigos de Conduta destinam-se “a contribuir para a correta aplicação do presente regulamento, tendo em conta as características dos diferentes setores de tratamento e as necessidades específicas das micro, pequenas e médias empresas”. Complementarmente, esclarece o considerando 98 que tais instrumentos visam igualmente “facilitar a sua aplicação efetiva, tendo em conta as características específicas do tratamento efetuado em determinados setores e as necessidades específicas das micro, pequenas e médias empresas”. Para o efeito, prevê o legislador a possibilidade de os Códigos de Conduta poderem ser utilizados, por parte de associações e outros organismos representantes de

de conduta, no respeito do presente regulamento, com vista a facilitar a sua aplicação efetiva, tendo em conta as características específicas do tratamento efetuado em determinados setores e as necessidades específicas das micro, pequenas e médias empresas”.

⁽²⁰⁵⁾ Vd. JULIÁN PRIETO HERGUETA “Los Códigos de Conducta (Comentario a los Artículos 40 y 41 RGPD y a los Artículos 38 y Disposición Transitoria Segunda LOPDP”, *cit.*, p. 2364.

⁽²⁰⁶⁾ Vd. MARÍA MERCEDES SERRANO PÉREZ “Los Códigos de Conducta (Comentario al Artículo 40 RGPD y al Artículo 38 y Disposición Transitoria Segunda LOPDP”, *cit.*, p. 2388.

⁽²⁰⁷⁾ Em sentido idêntico, recordando que o cumprimento com um Código de Conduta “não prejudica o cumprimento do RGPD”, cfr. CARLOS JORGE GONÇALVES, “Anotação ao artigo 40.º do RGPD”, in *Comentário ao Regulamento Geral de Proteção de Dados*, ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO (coord.), Coimbra: Almedina, 2018, p. 485.

⁽²⁰⁸⁾ Seguindo uma outra sistematização, vd. por todos, ALBERTO DÍAZ-ROMERAL GÓMEZ, “Los códigos de conducta en el Reglamento General de Protección de Datos”, in *Reglamento General de Protección de Datos: hacia un nuevo modelo europeo de privacidad*, MIGUEL ÁLVAREZ CARO/MIGUEL RECIO GAYO (coord.), Madrid: Editorial Reus, pp. 396 e ss.

categorias de responsáveis pelo tratamento e subcontratantes, com vista à especificação do RGPD em determinados domínios ⁽²⁰⁹⁾.

O que se pretende, pois, é que tais instrumentos possam concretizar e aclarar os requisitos materiais e organizacionais, de carácter geral e abstrato, previstos no Regulamento ⁽²¹⁰⁾, fornecendo orientações práticas e precisas quanto à forma como estes devem ser aplicados no contexto de um concreto setor e das atividades de tratamento nele desenvolvidas ⁽²¹¹⁾ — objetivo que pode ser alcançado através do recurso a uma terminologia única e pertinente para esse mesmo setor ⁽²¹²⁾. Ou ainda, mediante a apresentação de cenários concretos e exemplos específicos de «melhores práticas» ⁽²¹³⁾ — apenas para citar as vias mais paradigmáticas.

Quanto à função de *demonstração* do cumprimento, ela resulta de o mesmo funcionar como um elemento evidenciador do seu cumprimento com várias obrigações previstas no Regulamento. É neste contexto que os Códigos de Conduta adquirem um renovado

⁽²⁰⁹⁾ Vd. art. 40.º, n.º 2, do RGPD. O preceito em causa elenca, aliás, um conjunto de matérias suscetíveis de serem concretizados a nível de um Código de Conduta, quais sejam: (i) o tratamento equitativo e transparente; (ii) os legítimos interesses dos responsáveis pelo tratamento em contextos específicos; (iii) a recolha de dados pessoais; (iv) a *pseudonimização* de dados pessoais; (v) a informação prestada ao público e aos titulares dos dados; (vi) o exercício dos direitos dos titulares dos dados; (vii) as informações prestadas às crianças e a sua proteção, e o modo pelo qual o consentimento do titular das responsabilidades parentais da criança deve ser obtido; (viii) as medidas e os procedimentos a que aludem os artigos 24.º (Responsabilidade do responsável pelo tratamento) e 25.º (Proteção de dados desde a conceção e por defeito) do Regulamento, bem como as medidas destinadas a garantir a segurança do tratamento, referidas no seu art. 30.º; (ix) a notificação de violações de dados pessoais às autoridades de controlo e a comunicação dessas violações de dados pessoais aos titulares dos dados; (x) a transferência de dados pessoais para países terceiros ou organizações internacionais; e (xi) as ações extrajudiciais e outros procedimentos de resolução de litígios entre os responsáveis pelo tratamento e os titulares dos dados em relação ao tratamento. Sem embargo, ponto é que a Doutrina tem alertado para a circunstância de tal listagem não revestir um carácter *fechado e exaustivo*, mas antes meramente *exemplificativo*. Daí que, em tese, um Código de Conduta possa abordar não só os domínios naquela mencionados, com também quaisquer outros regulados ao nível do Regulamento — como, de resto, teremos oportunidade de ver com maior acuidade adiante.

⁽²¹⁰⁾ Sobre o assunto, vd. PAUL VOIGT/AXEL VON DEM BUSSCHE, *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): a practical guide*, Springer, Cham, 2017, pp. 71 e 73.

⁽²¹¹⁾ Vd. Comité Europeu para a Proteção de Dados, “Diretrizes 1/2019 relativas aos Códigos de Conduta e aos Organismos de Supervisão ao abrigo do Regulamento (UE) 2016/679”, *cit.*, p. 16.

⁽²¹²⁾ Vd. Comité Europeu para a Proteção de Dados, “Diretrizes 1/2019 relativas aos Códigos de Conduta e aos Organismos de Supervisão ao abrigo do Regulamento (UE) 2016/679”, *cit.*, p. 17.

⁽²¹³⁾ Vd. Comité Europeu para a Proteção de Dados, “Diretrizes 1/2019 relativas aos Códigos de Conduta e aos Organismos de Supervisão ao abrigo do Regulamento (UE) 2016/679”, *cit.*, p. 17.

protagonismo, apresentando-se como um instrumento da maior utilidade para todos aqueles que se veem compelidos a ofertar concretização a tão exigente desiderato. E é assim, pois, que, nos termos do art. 24.º, n.º 3, do RGPD, “o cumprimento de códigos de conduta aprovados conforme referido no art. 40.º (...) pode ser utilizado como elemento para demonstrar o cumprimento das obrigações do responsável pelo tratamento”, funcionando como *indício de prova* ⁽²¹⁴⁾ da sua conformidade com uma série de exigências materiais e formais.

Nesta senda, é, desde logo, paradigmático o disposto no art. 32.º, n.º 3, do RGPD, o qual estipula que o cumprimento com este tipo de instrumentos pode ser utilizado como elemento para demonstrar que o responsável pelo tratamento dispõe de medidas técnicas e organizativas adequadas para assegurar a segurança dos dados pessoais por si tratados face aos riscos em presença, garantindo a proteção destes últimos contra o seu tratamento não autorizado ou ilícito, bem como contra a sua perda, destruição ou danificação acidental ⁽²¹⁵⁾.

Por outro lado, merece igualmente nota o art. 35.º, n.º 8, do RGPD, onde se prescreve que, “[a]o avaliar o impacto das operações de tratamento efetuadas pelos responsáveis pelo tratamento ou pelos subcontratantes, em especial para efeitos de uma avaliação de impacto sobre a proteção de dados, é tido na devida conta o cumprimento dos códigos de conduta aprovados a que se refere o art. 40.º por parte desses responsáveis ou subcontratantes”. O que equivale a dizer que o cumprimento com um tal Código pode não só auxiliar os

⁽²¹⁴⁾ Nesse sentido, vd. ALBERTO DÍAZ-ROMERAL GÓMEZ, Alberto, “Los códigos de conducta en el Reglamento General de Protección de Datos”, *cit.*, pp. 396 e ss.

⁽²¹⁵⁾ Recorde-se que, nos termos do art. 5.º, n.º 1, alínea f), do RGPD, incumbe ao responsável pelo tratamento garantir que os dados pessoais sob a sua responsabilidade são “[t]ratados de uma forma que garanta a sua segurança, incluindo a proteção contra o seu tratamento não autorizado ou ilícito e contra a sua perda, destruição ou danificação acidental, adotando as medidas técnicas ou organizativas adequadas” (princípio da segurança). Imposição que surge melhor concretizada no artigo 32.º, n.º 1, onde se estabelece que “[t]endo em conta as técnicas mais avançadas, os custos de aplicação e a natureza, o âmbito, o contexto e as finalidades do tratamento, bem como os riscos, de probabilidade e gravidade variável, para os direitos e liberdades das pessoas singulares, o responsável pelo tratamento e o subcontratante aplicam as medidas técnicas e organizativas adequadas para assegurar um nível de segurança adequado ao risco, incluindo, consoante o que for adequado: a) A pseudonimização e a cifragem dos dados pessoais; b) A capacidade de assegurar a confidencialidade, integridade, disponibilidade e resiliência permanentes dos sistemas e dos serviços de tratamento; c) A capacidade de restabelecer a disponibilidade e o acesso aos dados pessoais de forma atempada no caso de um incidente físico ou técnico; d) Um processo para testar, apreciar e avaliar regularmente a eficácia das medidas técnicas e organizativas para garantir a segurança do tratamento”.

respetivos aderentes a mais facilmente identificarem e avaliarem os riscos associados às atividades de tratamento por si desenvolvidas, como também a colocarem em prática as medidas mitigadoras mais adequadas para lhes fazer frente ⁽²¹⁶⁾.

Acresce que, de acordo com o art. 28.º, n.º 5, do RGPD, podem estes instrumentos também ser utilizados para demonstrar que um dado subcontratante oferece garantias suficientes — nomeadamente em termos de conhecimentos especializados, fiabilidade e recursos — quanto à execução de medidas técnicas e organizativas que cumpram os requisitos do Regulamento. E, por consequência, para evidenciar o cumprimento do responsável pelo tratamento que naquele pretende externalizar certas operações por si realizadas com todas as exigências a que se encontra adstrito ao abrigo do n.º 1 do referido art. 28.º²¹⁷.

Finalmente, cumpre ainda salientar a possibilidade de os citados Códigos poderem ser utilizados como um mecanismo legitimador de transferências de dados pessoais para países terceiros ou organizações internacionais²¹⁸, constituindo “garantias adequadas”, nos termos e para os efeitos previstos no regime especial de proteção, contemplado no Capítulo V do Regulamento²¹⁹. Tudo isto, note-se, sem esquecer que a adesão e o cumprimento com um instrumento de tal natureza, por parte de um responsável pelo tratamento, sempre deverão ser considerados como um *fator atenuante*, aquando da eventual decisão da competente

⁽²¹⁶⁾ No mesmo sentido parece, aliás, apontar o Considerando 77 do RGPD, segundo o qual “[a]s orientações sobre a execução de medidas adequadas e sobre a comprovação de conformidade pelos responsáveis pelo tratamento ou subcontratantes, em especial no que diz respeito à identificação dos riscos relacionados com o tratamento, à sua avaliação em termos de origem, natureza, probabilidade e gravidade, bem como à identificação das melhores práticas para a atenuação dos riscos, poderão ser obtidas nomeadamente recorrendo a códigos de conduta aprovados (...)”.

⁽²¹⁷⁾ Recorde-se que, de acordo com o referido preceito, “[q]uando o tratamento dos dados for efetuado por sua conta, o responsável pelo tratamento recorre apenas a subcontratantes que apresentem garantias suficientes de execução de medidas técnicas e organizativas adequadas de uma forma que o tratamento satisfaça os requisitos do presente regulamento e assegure a defesa dos direitos do titular dos dados”.

⁽²¹⁸⁾ Vd. art. 46.º, n.º 2, alínea e), do RGPD.

⁽²¹⁹⁾ Para uma introdução ao tema, cfr., por todos, JOEL ALVES, “Das condições de licitude para a transferência internacional de dados pessoais”, Observatório Almedina, maio de 2021, disponível em <https://observatorio.almedina.net/index.php/2021/05/06/das-condicoes-de-licitude-para-a-transferencia-internacional-de-dados-pessoais/> [consultado a 14.10.2022].

autoridade de controlo de lhe aplicar ou não uma coima, e, em caso positivo, de determinar o respetivo montante, nas situações de violação do RGPD²²⁰.

3.2.

Do exposto, parece ficar claro que um *Código de Conduta para a Transição Digital Local* poderá constituir uma mais-valia, com vista à construção de cidades que se demonstrem simultaneamente (i) mais inteligentes, do ponto de vista do aproveitamento das potencialidades da tecnologia, e (ii) *data protection friendly*, à luz dos requisitos prescritos pelo RGPD. É que, para além da certeza e da segurança jurídicas que um tal instrumento proporcionaria — desde logo, como consequência das suas funções de *facilitação* e *demonstração* do cumprimento com o direito posto, de que antes tratámos —, muitas outras seriam as vantagens decorrentes da sua eventual elaboração e aprovação: i) em primeiro lugar, porque os Códigos de Conduta fomentam a autonomia de responsáveis pelo tratamento e subcontratantes⁽²²¹⁾, diminuindo, nomeadamente, a sua dependência face às autoridades de controlo, no sentido de estas emanarem orientações mais exaustivas para as suas atividades de tratamento específicas⁽²²²⁾; ii) em segundo lugar, porque os citados instrumentos incentivam o desenvolvimento de uma abordagem coletiva e coerente a problemas e necessidades transversais a um determinado setor⁽²²³⁾. Circunstância que favorece não só o diálogo entre os seus diferentes membros, como também a própria consolidação de melhores práticas⁽²²⁴⁾, tendo em conta as suas experiências no terreno; iii) em terceiro lugar, porque os Códigos de Conduta podem ajudar a conquistar a confiança dos titulares dos dados: seja por promoverem uma cultura de transparência (nomeadamente através da possível abordagem de aspetos que tenham sido suscitados por

(220) Assim decorre do artigo 83.º, n.º 2, alínea j), do RGPD, o qual estabelece que “[a]o decidir sobre a aplicação de uma coima e sobre o montante da coima em cada caso individual, é tido em devida consideração o seguinte: (...) j) o cumprimento de códigos de conduta aprovados nos termos do artigo 40.º ou de procedimentos de certificação aprovados nos termos do artigo 42.º”.

(221) Vd. Comité Europeu para a Proteção de Dados, “Diretrizes 1/2019 relativas aos Códigos de Conduta e aos Organismos de Supervisão ao abrigo do Regulamento (UE) 2016/679”, *cit.*, p. 10.

(222) Vd. Comité Europeu para a Proteção de Dados, “Diretrizes 1/2019 relativas aos Códigos de Conduta e aos Organismos de Supervisão ao abrigo do Regulamento (UE) 2016/679”, *cit.*, p. 10.

(223) Vd. Comité Europeu para a Proteção de Dados, “Diretrizes 1/2019 relativas aos Códigos de Conduta e aos Organismos de Supervisão ao abrigo do Regulamento (UE) 2016/679”, *cit.*, p. 10.

(224) Vd. Comité Europeu para a Proteção de Dados, “Diretrizes 1/2019 relativas aos Códigos de Conduta e aos Organismos de Supervisão ao abrigo do Regulamento (UE) 2016/679”, *cit.*, p. 10.

preocupações do público em geral, ou por preocupações existentes no próprio setor) ⁽²²⁵⁾; seja, tão-somente, pelo facto de a decisão de adesão aos mesmos, por parte de um dado responsável pelo tratamento ou subcontratante, contribuir para a perceção de que este encara o respeito pelos princípios e regras aplicáveis em matéria de proteção de dados pessoais como algo sério; *iv*) em quarto e último lugar, porque, conforme já foi salientado pelo Comité Europeu da Proteção de Dados, tais Códigos representam uma oportunidade para que os responsáveis pelo tratamento e subcontratantes estabeleçam um conjunto de regras que contribuam para a correta aplicação do RGPD “de uma forma potencialmente eficaz em termos de custos” ⁽²²⁶⁾ — o que não pode deixar de ser encarado como um fator relevante para a administração local, quando mais não seja por força das exigências *de economicidade* a que a sua atuação se encontra adstrita, nos termos do art. 5.º do Código do Procedimento Administrativo (princípio da boa administração).

§ 4. Notas breves conclusivas

Mais do que ser entendida em sentido físico — ou na dimensão de desenho do território e de soluções urbanísticas —, a cidade disponível e facilmente acessível pressupõe o uso intenso de TIC e é cada vez mais apresentada e explicada na dimensão de cidade de proximidade digital, sendo este, aliás, o modelo de cidade que melhor promove simultaneamente a descarbonização das cidades e o acesso simples e imediato ao serviço público local ⁽²²⁷⁾.

Pensamos que esta ideia foi comprovadamente testada no período da pandemia Covid-19, altura em que a proximidade teve de acontecer à distância, ou seja, digitalmente. As cidades foram precipitadas para a transição digital e os serviços públicos e privados foram, na sua grande maioria, desmaterializados e colocados *online*, através de *websites* interativos e plataformas (tanto gerais como específicas).

Também nesta mesma forma desmaterializada se apresentou a governação pública local, tendo assim acontecido em relação à condução dos procedimentos administrativos comuns e especiais, ao funcionamento de órgãos colegiais, à prestação de trabalho pelos agentes

⁽²²⁵⁾ Vd. Comité Europeu para a Proteção de Dados, “Diretrizes 1/2019 relativas aos Códigos de Conduta e aos Organismos de Supervisão ao abrigo do Regulamento (UE) 2016/679”, *cit.*, p. 10.

⁽²²⁶⁾ Neste sentido, vd. PAUL VOIGT/AXEL VON DEM BUSSCHE, *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): a practical guide*, *cit.*, p. 71.

⁽²²⁷⁾ A propósito destes modelos de cidades de proximidade, vd. ISABEL CELESTE FONSECA/RITA LOPES, “A cidade inteligente e a descoberta da proximidade: A cidade em 15 minutos”, *cit.*, pp. 75-93.

públicos, às comunicações internas e às externas entre os serviços públicos locais e centrais, à solicitação atinente à satisfação das mais diversas pretensões dos cidadãos, incluindo a participação dos próprios munícipes na tomada das decisões públicas (locais). Portanto, as TIC, de que as Cidades Digitais se servem com grande intensidade, demonstraram que é possível, ao mesmo tempo, alcançar propósitos de sustentabilidade ambiental e promover as cidades neutras, não só contribuindo com soluções que têm zero impacto na alteração climática como demonstrando ser o melhor meio para aceder aos serviços públicos.

Quem estuda as Cidades e, sobretudo, procura mapear os indicadores de implementação de Cidades Inteligentes sabe que a sua construção começa por acudir a propósitos ecológicos e de sustentabilidade ambiental. Contudo, hoje, já não dispensa a estratégia de transição digital, que pressupõe um conjunto de indicadores diversos, a incluir os territórios inteligentes e a georreferenciação interoperativa, o *e.government* e a *e.governance*, que obriga a concretizar modelos de *back-end data base systems*, isto é, sistemas inteligentes de recolha de dados, através de sensores, drones ou câmaras e a criação de um *cérebro* ou um *banco* central local de dados (*big data*) para a tomada de decisão assente em dados atuais; exige a concretização de sistemas abertos de dados (modelo *open connectivity and free movement of data*), que recolhem, tratam em sentido estrito, analisam e disponibilizam dados, com interoperabilidade nacional e europeia, garantindo simultaneamente a reutilização ⁽²²⁸⁾.

Enfim, a implementação de cidades, hoje, já não passa sem a existência de modelos de governação inteligente, o que pressupõe a recolha de dados e a decisão pública com análise em tempo real, e, portanto, já deve acolher a utilização de AI e, principalmente, de aplicação de algoritmos, tanto para análise e sistematização como para a decisão administrativa automatizada, sobretudo quando possível — o que deve ser restringido, parece-nos, aos momentos de total vinculação administrativa —, e para a preparação da decisão administrativa local com intervenção do decisor humano, nos casos de decisão discricionária, ou, pelo menos, para a análise preditiva com vista à decisão posterior pelo agente humano.

Sem prejuízo, importa evidenciar que a concretização dos modelos de cidade de proximidade digital apresenta muitos desafios, sendo, aliás, entre nós, inúmeros os obstáculos à implementação das cidades digitais, a começar, por exemplo, em aspetos demográficos das cidades rurais e do interior do país, onde é notória a falta de literacia

⁽²²⁸⁾ Sobre o tema, vd. BAS BOORSMA, *A New Digital Deal, Beyond Smart cities. How to Best Leverage Digitalization for the Benefit of our Communities*, Community Nova BV, boekXpress, Netherlands, 2020, esp. 155-251.

digital da população mais idosa, a continuar nas fragilidades técnicas ao nível do cumprimento de obrigações decorrentes do RGPD ⁽²²⁹⁾. É importante lembrar, ainda, as fragilidades da infraestrutura digital, incluindo os lugares e os espaços sem acesso à Internet, e as dificuldades de acesso pelos munícipes à rede digital, a merecer soluções de acesso gratuito em pontos diversos da cidade ou a oferta de aparelhos de acesso.

Para terminar, cumpre lembrar, por exemplo, que é ainda escassa a operacionalização de sistemas inteligentes em algumas partes do país, nos domínios, designadamente, da mobilidade, da iluminação pública, da monitorização da qualidade do ar, do trânsito e do estacionamento, da gestão da água, que permitam a recolha de informação e a decisão pública em tempo real, mediante a utilização de IoT e eventualmente de AI, sendo ainda mais raras as necessárias informação, explicação, justificação e responsabilização pelo uso de sensores, drones, câmaras, que alimentam os sistemas ⁽²³⁰⁾ e a decisão automatizada ⁽²³¹⁾.

⁽²²⁹⁾ Sobre o tema, vd. ISABEL CELESTE FONSECA/JOEL ALVES, “Legal Developments on Smart Public Governance and Fundamental Rights in the Digital Age”, in *Legal Developments on Cybersecurity and Related Fields*, Francisco Andrade/Pedro Freitas/Joana Covelo Abreu (eds.), Springer, no prelo.

⁽²³⁰⁾ São lembradas algumas medidas especiais sempre que um sistema de inteligência artificial for desenvolvido para finalidades públicas, de entre as quais, algumas a montante da sua utilização. A Ferramenta de Avaliação de Risco irá traduzir os valores e princípios de AI Responsável, sendo esta ferramenta indispensável à antecipação e mitigação de riscos em sistemas com AI de forma global e nas cinco dimensões: Responsabilização, Transparência, Explicabilidade, Justiça e Ética. De entre essas, evidencia-se o dever de ser disponibilizada informação, por exemplo, no *site* da entidade que dela fará uso. Trata-se de uma medida de controlo público, de responsabilização (*accountability*) e de transparência, que, concretamente, deve fornecer informações claras quanto: *i*) ao facto de tal sistema estar a ser desenvolvido, incluindo informações sobre a sua finalidade e possíveis locais de uso e populações afetadas; *ii*) previsão de que direitos fundamentais serão afetados pelo sistema, e o que está ser feito para mitigar tais impactos; *iii*) quais os mecanismos utilizados para a seleção do modelo e o uso de ferramentas que calculam a importância e a (in)dependência entre os atributos de um conjunto de dados; *iv*) qual o modelo algorítmico utilizado, se o sistema é atualizado, e, se sim, como e com que frequência; *v*) qual a origem da base de dados utilizada para o seu treinamento; *vi*) informações de contacto para o exercício de direitos individuais; e *vii*) publicação de um relatório durante o desenvolvimento da ferramenta. Outras medidas devem acompanhar os respetivos uso, funcionamento e ciclo de vida, como a informação dos abrangidos e explicação de utilização, a monitorização, a elaboração de relatórios e a transparência através da publicação, e o acesso a informação pelos abrangidos por decisões automatizadas tomadas. Não esquecer a criação de entidades de monitorização e a manutenção do controlo humano nos sistemas, de onde se destaca a revisão humana de decisões automatizadas e a capacidade de reverter e corrigir decisões automatizadas. Sobre o tema, vd. HENRY A. KISSINGER/ERIC SCHMIDT/DANIEL HUTTENLOCHER, *A Era da Inteligência Artificial. E o nosso futuro humano*, tradução José Mendonça da Cruz, D. Quixote, 2021, esp. pp. 97-205.

Finalmente, tendo em conta a quantidade de dados que a Cidade Inteligente trata, e sobretudo atendendo à vulnerabilidade em que se colocam os dados pessoais, demos já conta da utilidade da adoção dos *Códigos de Conduta* neste domínio. Aqui chegados, e depois de explicada a sua natureza e as suas grandes vantagens, é nosso entendimento que deve ser encetado um processo de discussão pública, destinado à recolha de contributos que permitam elaborar um *Projeto de Código de Conduta para a Governação Local Digital*, suscetível de ser apresentado, designadamente, pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e pela Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE) junto da Comissão Nacional de Proteção de Dados ⁽²³²⁾, e posteriormente aprovado pela competente autoridade de controlo portuguesa, nos termos e para os efeitos anteriormente explicados. O que se pretende é, pois, criar um instrumento verdadeiramente democrático e inclusivo, que permita não apenas satisfazer as exigências de participação impostas pelo considerando 99 do RGPD, como também assegurar um efetivo equilíbrio entre os interesses de todos os intervenientes em presença — quais sejam, para o que aqui releva, responsáveis pelo tratamento, subcontratantes e titulares de dados pessoais —, impedindo que a balança penda, de forma excessiva ou desproporcionada, para um dos lados em confronto ⁽²³³⁾. Para o efeito, afigura-se-nos, portanto, essencial que o sobredito processo assuma a natureza o mais vasta e aberta possível, envolvendo quer municípios e freguesias, quer

⁽²³¹⁾ A este propósito, importa lembrar a Estratégia Nacional de Inteligência Artificial (AI Portugal 2030), onde se considera que os sistemas inteligentes são confiáveis e fiáveis: *i)* quando existe uma AI legal, ética e robusta; *ii)* se os sistemas concretizam quatro princípios éticos — *a)* respeito pela autonomia humana, *b)* fazem uma prevenção de danos, *c)* pressupõem equidade e *d)* explicabilidade; *iii)* e se asseguram sete requisitos: 1. controlo e supervisão humana, 2. segurança e robustez técnica, 3. privacidade de governação dos dados, 4. transparência, 5. diversidade e não discriminação e justiça, 6. bem-estar social e ambiental, e 7. responsabilização.

⁽²³²⁾ A este propósito, não parecem existir dúvidas quanto à legitimidade das associações em causa para apresentarem um tal Projeto de Código, nos termos do artigo 40.º, n.º 2, do RGPD. É que, de acordo com o artigo 2.º dos Estatutos da ANMP, esta associação “tem como fim geral a promoção, defesa, dignificação e representação do Poder Local”. Formulação que, refira-se, o artigo 2.º dos Estatutos da ANAFRE segue de perto, estabelecendo que “[a] ANAFRE tem como fim geral a promoção, defesa, dignificação do Poder Local”. Donde, se nos afigure pacífico o seu enquadramento no âmbito das “associações e outros organismos representantes de categorias de responsáveis pelo tratamento ou de subcontratantes”, a que o artigo 40.º, n.º 2, do Regulamento se refere.

⁽²³³⁾ Em sentido próximo, sustentando que os Códigos de Conduta visam contribuir para o equilíbrio de interesses entre quem efetua o tratamento de dados pessoais de forma ativa (o responsável pelo tratamento) e quem é sujeito passivo (os titulares dos dados), cfr. LUCA BOLOGNINI *et al.*, *Il Regolamento Privacy Europeo: Commentario alla Nuova Disciplina sulla Protezione dei Dati Personali*, Milão: Giuffrè Editore, 2016, p. 422.

outros *stakeholders* relevantes, tais como as Comunidades Intermunicipais, o Observatório das Autarquias Locais, a Agência para a Modernização Administrativa, o Centro Nacional de Cibersegurança, associações industriais e/ou empresariais, representantes da sociedade civil, etc.

Como quer que seja, importa ressaltar que o Código aqui justificado e apresentado no projeto *Smart Cities and Law, e.governance and rights* — sendo, aliás, no sítio eletrónico do projeto oferecida uma plataforma digital dialógica para este efeito — procura responder a apenas a uma ínfima parcela dos desafios e problemas relacionados com a transformação das cidades em cidades inteligentes. Onde, o mesmo pode ser incorporado numa estratégia mais abrangente, tendo, nomeadamente, como inspiração a *Carta para as Cidades Inteligentes* recentemente apresentada na Alemanha, por parte do respetivo Ministério Federal do Meio Ambiente, Conservação da Natureza, Construção e Segurança Nuclear ⁽²³⁴⁾.

Enfim, são muitos os problemas aqui tratados. A bem ver, o tema encerra as dificuldades e os desafios gerais da *Governança Pública do século XXI* e traduz alguns dos dilemas do pensamento jurídico da Era atual, dita *Era Digital*, e dos paradoxos que lhe assistem e que dizem respeito, por um lado, à digitalização dos modos de viver em comunidade e à intensificação da aplicação das TIC à Governança Pública, e, por outro lado, à intensificação da regulamentação de medidas de salvaguarda de direitos e da necessária blindagem da privacidade das pessoas singulares e da segurança das instituições ⁽²³⁵⁾.

Como Roma e Pavia, a Cidade Inteligente (sustentável e digitalizada) não se constrói toda de uma vez e depende de múltiplos fatores: a noção de *smart city* está intrinsecamente relacionada com o direito a viver com qualidade de vida na cidade e aceder facilmente ao serviço público local, participar na tomada da decisão pública e obter soluções em tempo real para os incidentes, acidentes e para a catástrofe, sendo certo que a sua concretização

⁽²³⁴⁾ Cfr. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, “Smart City Charta: tornando a transformação digital sustentável nos municípios”, maio de 2017, disponível em <https://www.smart-city-dialog.de/wp-content/uploads/2020/06/smart-city-charta-kuersfassung-pu.pdf> [consultado a 20.10.2022].

⁽²³⁵⁾ De resto, o tema situa-se numa envolvência de prioridades globais europeias e dos Estados, em que a transição digital visa alcançar múltiplos objetivos, de desenvolvimento e crescimento económico e social, não devendo traduzir-se em perdas de direitos das pessoas — traduzidas em *vazamento* de informações que contenham dados pessoais e informação atinente à sua privacidade —, das empresas ou das instituições públicas, bem como também não podem ser descuradas as regras atinentes à segurança da informação digital e dos respetivos sistemas, obrigando ao reforço da cibersegurança.

depende de múltiplos fatores, onde se inclui a tecnologia disponível, aspetos demográficos, geográficos e culturais locais da cidade, e as políticas prioritariamente acolhidas pelo decisor político local e nacional. A *soft law* tem também aqui uma função na proteção de direitos dos munícipes e dos seus dados.

Este é um tema para acompanhar. Na verdade, se o século XIX foi o tempo dos Impérios e o século XX o dos Estados, o século XXI será definitivamente o século das cidades, mas já não das cidades reais, uma vez que os problemas centrais serão agora das *Cidades no Metaverso*.

BIBLIOGRAFIA

- ALVES, Joel, *O novo modelo de proteção de dados pessoais europeu: da heterorregulação à autorregulação publicamente regulada*, Coimbra: Almedina, 2021.
- “Das condições de licitude para a transferência internacional de dados pessoais”, Observatório Almedina, maio de 2021, disponível em <https://observatorio.almedina.net/index.php/2021/05/06/das-condicoes-de-licitude-para-a-transferencia-internacional-de-dados-pessoais/>
- BARLOW, Mike/LÉVY-BENCHETON, Cornelia, *Smart Cities, Smart Future. Showcasing Tomorrow*, Wiley, New Jersey, Canada, 2019.
- BOLOGNINI, Luca, *et al.*, *Il Regolamento Privacy Europeo: Commentario alla Nuova Disciplina sulla Protezione dei Dati Personali*, Milão: Giuffrè Editore, 2016.
- BOORSMA, Bas, *A New Digital Deal, Beyond Smart cities. How to Best Leverage Digitalization for the Benefit of our Communities*, Community Nova BV, boekXpress, Netherlands, 2020.
- CARDOSO, Filipa, “A Revolução energética está a chegar aos bairros”, in *Smart/Cities*, n.º 31, abril, maio, junho, 2021, pp. 10-18.
- Comité Europeu para a Proteção de Dados, “Diretrizes 1/2019 relativas aos Códigos de Conduta e aos Organismos de Supervisão ao abrigo do Regulamento (UE) 2016/679”, Versão 2.0, 4 de junho de 2019.
- CRISTINO, Jorge, *A Missão das Cidades no combate às Alterações Climáticas. A governança multinível para o êxito da saúde planetária*, Lisboa: Guerra e Paz, 2021.
- “O Papel das cidades no cumprimento do Acordo de Paris”, in *Smart/ Cities*, n.º 32, julho, agosto, setembro, 2021, pp. 10-24.
- DÍAZ-ROMERAL GÓMEZ, Alberto, “Los códigos de conducta en el Reglamento General de Protección de Datos”, in *Reglamento General de Protección de Datos: hacia un nuevo modelo europeo de privacidad*, Miguel Álvarez Caro/Miguel Recio Gayo (coord.), Madrid: Editorial Reus, pp. 389-412.

- FONSECA, Isabel Celeste, “Local e-governance and law: thinking about the Portuguese charter for smart cities”, in *Ius Publicum*, pp. 3-24, *network review*, www.ius-publicum.net [29_07_2021_17_43_5];
- “Governação Pública (Local) Digital: notas breves sobre a aceleração da transição digital”, in Artur Flamínio da Silva (coord.), *Direito Administrativo e Tecnologia*, Coimbra: Almedina, 2021;
- “Governação Pública Digital e a Proteção de Dados Pessoais: notas breves sobre as dificuldades de harmonização”, in Isabel Celeste Fonseca (coord.), *Estudos de E.Governação, Transparência e Proteção de Dados*, Coimbra: Almedina, 2021;
- “Smart cities and Law, E.Governance and Rights: do we need a global digital transition strategy for the city?”, in *European Review of Digital Administration and Law*, 2021, vol. 2, issue 1, pp. 47-56;
- *Governação Pública Digital, Smart Cities e Privacidade*, Isabel Celeste M. Fonseca/Belén Andrés Segovia/Carlos Vilas Boas/Eva Macedo/Gonçalo Baptista Ribeiro da Cunha/Gonçalo Silva Cadinha/Helena Neves dos Santos/Joel Alves/Sara Batista Ferreira/Susana Gonçalves (coord.), Coimbra: Almedina, 2022;
- FONSECA, Isabel Celeste/ALVES, Joel, “Smart Cities e Proteção de Dados Pessoais: por um Código de Conduta para uma Transição Digital Local Data Protection Friendly”, in *8.º Congresso Internacional de Direito da Lusofonia: as liberdades e seus limites em Estados Democráticos*, 21 de outubro de 2022 (no prelo);
- “Legal Developments on Smart Public Governance and Fundamental Rights in the Digital Age”, in Francisco Andrade/Pedro Freitas/Joana Covelo Abreu (coord.), *Legal Developments on Cybersecurity and Related Fields*, Springer (no prelo).
- FONSECA, Isabel Celeste/LOPES, Rita, “A cidade inteligente e a descoberta da proximidade: A cidade em 15 minutos”, in Maria Miguel Carvalho/Sónia Moreira (coord.), *E.Tec Yearbook, Governance & Technology*, JusGov – Research Centre for Justice and Governance, School of Law, University of Minho, 2021, pp. 75-93.
- FONSECA, Isabel Celeste/PRATA, Ana Rita, “A urbanidade sustentável e resiliente: (renovadas) dimensões da cidade inteligente”, in *Revista das Assembleias Municipais e dos Eleitos Locais*, n.º 18, abril-junho de 2021, pp. 33-54;
- “Las ciudades inteligentes en Portugal”, in María Luisa Gómez Jiménez/Olga Romero Guisado (coord.), *Greencities, 11.º Foro de Inteligencia y Sostenibilidad Urbana: Actas del XI International Greencities Congress*, 2021, pp. 267-278.
- GASSMANN, Oliver/BÖHM, Jonas/PALMIÉ, Maximilian, *Smart Cities. Introducing Digital Innovation to Cities*, Emerald Publishing, United Kingdom, North America, Japan, India, Malaysia, China, 2019.
- GIFFINGER, Rudolf, *et al.*, *Smart cities — Ranking of European medium-sized cities*, outubro 2007, pp. 10-12.

- GONÇALVES, Carlos Jorge, “Anotação ao artigo 40.º do RGPD”, in *Comentário ao Regulamento Geral de Proteção de Dados*, Alexandre Sousa Pinheiro (coord.), Coimbra: Almedina, 2018.
- GOODLAND, R., “The Concept of Environmental Sustainability”, in *Annual Review of Ecology and Systematics*, 1995, vol. XXVI, pp. 1-24.
- GREEN, Ben, *The Smart Enough City, Putting Technology in Its Place to reclaim Our Urbane Future*, The Mit Press, Strong ideas series, Cambridge, Massachusetts, London, England, 2020.
- HELSEN, Pedro Brito, *Cidades Inteligentes, as cidades do Porto e de Lisboa: comparação*, Trabalho Final na modalidade de Dissertação apresentado à Universidade Católica Portuguesa para obtenção do grau de mestre em Business Economics, abril de 2018.
- KAMARA, Irene, anotação ao artigo 40.º, in *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): a Commentary*, Cristopher Kuner/Lee A. Bygrave/Cristopher Docksey (org.), Oxford: Oxford University Press, 2020.
- KISSINGER, Henry A./SCHMIDT, Eric/HUTTENLOCHER, Daniel, *A Era da Inteligência Artificial. E o nosso futuro humano*, tradução José Mendonça da Cruz, D. Quixote, 2021.
- LISDORF, Anders, *Demystifying Smart Cities. Practical Perspectives on How Cities can Leverage the Potential of New Technologies*, Apress, Copenhagen, Denmark, 2020.
- MARCEAU, J., *Introduction: Innovation in the city and innovative cities. Innovation: Management Policy and Practice*, 2008, 10 (2-3).
- MENDES, João Luís Ribeiro da Silva, *Smart Cities: Revitalização Urbana no Centro Histórico de Braga*, Dissertação de Mestrado, Universidade Lusíada de Vila Nova de Famalicão, Faculdade de Arquitetura e Artes, 2014.
- MICHALINA, Denis/MEDERLY, Peter/DIEFENBACHER, Hans/HELD, Benjamin, *Sustainable Urban Development: A Review of Urban Sustainability Indicator Frameworks*, MDPI, Sustainability, 2021.
- MORENO, Carlos, *Droit de cité. De la “ville-monde” à la “ville du quart d’heure”*, Paris: Éditions de l’Observatoire, 2020;
- *Vie urbaine et proximité à l’heure du Covid-19*, Paris: Éditions de l’Observatoire, Paris, 2020.
- NEWMAN, P./MATAN, P./MCLINTOSH, J., “Urban Transport and Sustainable Development”, in *Routledge International Handbook of Sustainable Development*, M. Redclift/D. Springett (Eds.), Routledge: London, UK, 2015, pp. 337-350.
- OLIVEIRA, A./CAMPOLARGO, Margarida, “From smart cities to human smart cities”, in *48th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS)*, Washington, DC: IEEE Computer Science, 2005, pp. 2336-2344.
- PATRÍCIO, Jorge, “No futuro só as cidades inteligentes serão sustentáveis”, in <https://visao.sapo.pt/exameinformatica/noticias-ei/brand-studio/2021-03-29-no-futuro-so-as-cidades-inteligentes-serao-sustentaveis/>
- PRIETO HERGUETA, Julián, “Los Códigos de Conducta (Comentario a los Artículos 40 y 41 RGPD y a los Artículos 38 y Disposición Transitoria Segunda LOPDP)”, in *Comentario al Reglamento General de Protección de Datos y a la Ley Orgánica de Protección de Datos personales y Garantía de los*

- Derechos Digitales*, Antonio Trancoso Reigada (coord.), Tomo I, Civitas/Thomson Reuters, 2021, pp. 2357-2377.
- REICHTENTAL, Jonathan, *Smart Cities for dummies, Learning made easy*, John Wiley & Sons, Hoboken, New Jersey, Canada, 2020.
- SARVER, Wade, *Smart City Tech Panning Handbook*, 2017, www.wade4wireless.com; www.techfecta.com
- SERRANO PÉREZ, María Mercedes, “Los Códigos de Conducta (Comentario al Artículo 40 RGPD y al Artículo 38 y Disposición Transitoria Segunda LOPDP)”, in *Comentario al Reglamento General de Protección de Datos y a la Ley Orgánica de Protección de Datos personales y Garantía de los Derechos Digitales*, Antonio Trancoso Reigada (coord.), Tomo I, Civitas/Thomson Reuters, Navarra, 2021, pp. 2379-2407.
- VALERO TORRIJOS, Julián, “Ciudades Inteligentes y Datos Abiertos: Implicaciones Jurídicas para la Protección de los Datos de Carácter Personal”, in *Istituzioni del Federalismo: Revista di Studi Giuridici e Politici*, n.º 4, 2015, pp. 1025-1026.
- VANCLUYSEN, Karen, “Transporte público: como pode contribuir para a sustentabilidade das cidades europeias”, in *Smart/Cities*, n.º 32, julho, agosto, setembro, 2021, pp. 08-010.
- VOIGT, Paul/VON DEM BUSSCHE, Axel, *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): a practical guide*, Springer, Cham, 2017.

ESTUDO IV

- “Cidades inteligentes e Direito: recentrando os direitos no *Silo da Memória* digital”, in *Contributos para a comemoração dos 30 anos da Escola de Direito*, no prelo.

Cidades inteligentes e o Direito: recentrando os direitos no *Silo da Memória* digital

Sumário ⁽²³⁶⁾: §0. Justificação da escolha do título e do tema. §1. Contextualização do tema: Cidades inteligentes e o Direito. §2. Explicação sumária do tema: Cidades inteligentes e direitos. §3. Notas finais.

§0. Justificação da escolha do título e do tema

A nossa Escola de Direito comemora em 2023 os seus 30 anos de existência. Coincidindo com esta efeméride, assinala-se também este ano o Centenário de Francisco Salgado Zenha, o Jurista, o Estadista, o defensor dos valores do Estado de Direito Democrático e dos direitos, liberdades e garantias fundamentais.

O tema sobre que versa o meu contributo para estes estudos em comemoração dos 30 anos da EDUM e do centenário do Dr. Salgado Zenha diz respeito a novos direitos, num momento em que a transição digital é constantemente acelerada e o exercício da função administrativa se vê envolvido necessariamente numa gestão de riscos digitais acrescidos, que são ainda muito desconhecidos. Coincide o tema, parcialmente, com uma parte do objeto do projeto «Smart Cities and Law, E.Governance and Rights: contributing to the definition and implementation of a Global Strategy for Smart Cities» — um projeto de investigação desenvolvido, desde janeiro de 2021 a junho de 2023, no JusGov, e que tive o gosto de coordenar ⁽²³⁷⁾.

⁽²³⁶⁾ Designa-se por «Silo da Memória» o Memorial a Francisco Salgado Zenha, inaugurado a 25 de Abril de 2014 e erigido pela Câmara de Braga para prestar homenagem ao bracarense e assinalar os 40 anos da revolução do 25 de Abril de 1974. Concebida pelo artista bracarense Alberto Vieira, o monumento executado em chapa de aço inox, foi inspirado na forma de um silo, que evoca a ideia de um reservatório e armazenamento da memória. Compõe-se por 40 anéis sobrepostos que simbolizam os 40 anos, cada um dos anéis está ordenado por 25 elementos que sugerem livros ou documentos, associados ao conhecimento, à informação e ao arquivo. Com 4m de diâmetro e 8m de altura, o monumento é suportado por uma estrutura interior de prumos verticais, travados por anéis.

⁽²³⁷⁾ O projeto «Smart Cities and Law, E.Governance and Rights: Contributing to the definition and implementation of a Global Strategy for Smart Cities», de ora em diante projeto «Smart Cities and Law»), é um Projeto Cofinanciado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), através do Sistema

A escolha do título e do tema justifica-se por duas razões, sendo certo que tenho bem claro que ambas se relacionam com o motivo da nossa celebração: por um lado, é a nossa Escola, são os seus projetos de ensino e de investigação com os quais me identifico e para os quais estou sempre pronta para responder positivamente; depois, são, especialmente, as pessoas que nela vivem, os docentes, os investigadores, os técnicos e são os alunos. Portanto, a escolha do tema visa assinalar como, pese embora tudo estar em mudança na Academia Universitária, tudo necessita de ser recentrado nas pessoas e, especialmente, nos alunos.

Precisamente, aproveito esta oportunidade para disseminar junto dos colegas e alunos e junto da Comunidade, em geral, uma pequena parte dos resultados da atividade desenvolvida no âmbito do projeto «Smart Cities and Law» ⁽²³⁸⁾. Deixo uma nota para evidenciar o esforço de toda a equipa afeta à execução do projeto — investigadores de diferentes unidades orgânicas da UM, docentes-investigadores de diferentes Universidades do país, docentes-investigadores de outras Universidades estrangeiras, técnicos e corpo não docente da Escola de Direito⁽²³⁹⁾, bem como os investigadores bolsiros e investigadores contratados ⁽²⁴⁰⁾ e investigadores voluntários ⁽²⁴¹⁾, a quem endereço publicamente o meu

de Apoio à Investigação Científica e Tecnológica – no quadro do Programa Operacional Regional Norte 2020. O projeto é desenvolvido no âmbito do Centro de Investigação em Justiça e Governança (JusGov) – Escola de Direito da Universidade do Minho. O projeto é desenvolvido tanto numa perspetiva teórica como empírica (<https://smartcitiesandlaw.pt>), por uma equipa de investigação multidisciplinar, composta por juristas, engenheiros da computação e engenheiros civis, a que se juntam 4 bolsiros, no primeiro ano, e bolsiros e 3 investigadores contratados, no segundo semestre de 2022 até junho de 2023. A equipa permanente integra: Ana Fragata, Anabela Gonçalves, António D. Costa, Alessandra Silveira, Cesar Analide, Francisco Andrade, Joana Abreu, Luís Amaral, Marciele Berger Bernardes, Paulo Novais e Teresa Moreira. A equipa inclui ainda investigadores colaboradores nacionais e internacionais: Fernanda Paula Oliveira, da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Marcos Almeida Cerreda, da Faculdade de Direito da Universidade de Santiago de Compostela, Beatriz Belando Garín, da Faculdade de Direito da Universidade de Valência, María Luisa Gómez Giménez, da Universidade de Málaga, e Lilífan Regina Gabriel Moreira Pires, da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, S. Paulo (Brasil).

⁽²³⁸⁾ Uma das partes do trabalho será divulgado na obra por nós coordenada, *Smart Cities and Law, E.Governance and Rights*, Eds. ISABEL CELESTE FONSECA, Wolters Kluwer/CEDAM, 2023, acesso aberto, no prelo.

⁽²³⁹⁾ Uma nota especial para lembrar a ajuda preciosa e profissional da Dra. Célia Rocha, da Dra. Nádía Covas e da Dra. Fátima Costa. A todas deixo uma palavra de sentida gratidão pelo constante apoio.

⁽²⁴⁰⁾ Uma nota para lembrar o excelente trabalho desenvolvido pelos bolsiros e Investigadores contratados. Agradeço o empenho posto no desenvolvimento do trabalho de pesquisa empírica e teórica aos

penhorado agradecimento pelo empenho e tempo postos na execução deste projeto de investigação. Sublinhar, finalmente, uma nota institucional de agradecimento pela confiança que depositaram em mim, a reitoria da Universidade do Minho, na pessoa do Vice-reitor Eugénio de Campos Ferreira, e a Presidência da Escola de Direito e a Direção do JusGov.

Com a presente publicação, a minha intenção é chegar especialmente aos alunos, procurando que estes continuem o estudo do tema no âmbito das suas Dissertações de Mestrado, de Doutoramento e de Pós-Doutoramento.

§1. Contextualização do tema escolhido: as Cidades Inteligentes e o Direito

1.1. O objeto

O conceito de *smart city* apareceu na década de oitenta do século passado, associado aos problemas de urbanização desenfreada e a preocupações de sustentabilidade e de gestão eficiente de recursos, continuando, nesta última década, a ser um conceito associado ao grande impacto que as tecnologias de inovação e comunicação (doravante TIC) têm na cidade (no seu território e no seu tecido social), no seu governo, nas dinâmicas de acesso aos serviços públicos e ainda nos modos hodiernos de vivência em comunidade local ⁽²⁴²⁾.

Antes e agora, é o desenvolvimento desbragado dos aglomerados urbanos e as inquietudes associadas à necessidade de descarbonização e de redução das emissões de gases com impacto na alteração climática que são centrais na definição do termo «cidade inteligente». Afinal, estima-se que mais de 60% da população mundial viva agrupada em volta de

bolseiros (BI): Dr. Joel A. Alves, Dra. Bárbara Barreiros, Dra. Cecília Pires e ao bolseiro (BIPD) Doutor Teófilo Branco Júnior. Agradeço aos Investigadores contratados, Doutores Luiz Ugeda, Camilo Stangherlim Ferraresi e José Ramón Saura Lacárcel.

⁽²⁴¹⁾ Acrescento precisamente uma palavra de gratidão aos investigadores voluntários, que requereram bolsas de curta duração nos seus países de origem, Brasil e Espanha, e se juntaram à equipa permanente: a Doutora Belén Andrés Segovia, o Dr. David Felice, a Dra. Ana Patrícia Gonzalez e Dr. Juan Francisco Rodríguez Gamal. Além de tudo o mais, agradeço a presença, a constante disponibilidade para as coisas burocráticas chatas e para os humores das TIC. Agradeço o afeto e a alegria permanentes, só próprios de uma família unida (a família *Smart cities*, como carinhosamente lhe chamavam).

⁽²⁴²⁾ Para uma síntese, vd. o nosso «Smart Cities and Law, E.Governance and Rights: (retomando) o diálogo com a Benedita», in: *Liber Amicorum Benedita Mac Crorie*, Escola de Direito da Universidade do Minho, Volume I, UMinho Editora, Braga, 2022.

núcleos urbanos e que, em 2050, 70% da população seja urbana, sendo idosa cerca de 40% população. Portugal, em 2050, será o quarto país da União Europeia com mais elevada percentagem de idosos ⁽²⁴³⁾.

As cidades são, portanto, centros de consumo de recursos e produção de lixo, sendo amiúde difundido que são responsáveis pelo consumo de 75% da energia mundial e emissão de 80% dos gases que provocam o efeito de estufa, sendo certo que a população que nestas cidades vive suscita, cada vez mais, medidas de inclusão, dada a especial vulnerabilidade em que se encontra ⁽²⁴⁴⁾. Referimo-nos aos idosos, mulheres maiores de 65 anos, residentes na periferia e aos economicamente mais frágeis.

Contudo, se o conceito de *smart city* corresponde à preocupação de implementar territórios, património (natural e cultural) e comunidades sustentáveis, resilientes e inclusivos, na contemporaneidade, o conceito está em acelerada transformação e é sobretudo apresentando tendo em conta no seu desenho a utilização da *high-tech*, de *software* inovador, da 5G, da tecnologia da *Internet das Coisas* (IoT), de algoritmos e ferramentas de Inteligência

⁽²⁴³⁾ Portugal será um dos países da União Europeia (UE) com maior percentagem de idosos e menor percentagem de população ativa, em 2050, segundo dados do Eurostat. As projeções da população 2004-2050, divulgadas recentemente em Bruxelas, traçam um cenário em que a percentagem de idosos portugueses praticamente duplicará entre 2004 (16,9% da população) e 2050 (31,9%). Segundo o Departamento de Estatística da União Europeia (UE), os países do sul da Europa registarão as percentagens mais elevadas de pessoas com mais de 65 anos, a partir do meio do século, bem como a menor quantidade de trabalhadores. Em 2050, Portugal será o quarto país da UE com maior percentagem de idosos, só ultrapassado por Espanha (35,6%), Itália (35,3%) e Grécia (32,5%). "Os países mediterrânicos continuarão a verificar uma baixa taxa de natalidade, conjugada com uma esperança de vida longa e com saúde", justificou, em conferência de imprensa, o diretor da Unidade de Demografia do Eurostat, KONSTANTINOS GIANNAKOURIS. Informação acessível *in* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_20_1056 [Consultado a 03.08.2023]. A este propósito, para mais desenvolvimentos, vd. Portal do Envelhecimento, acessível *in* http://www.portaldoenvelhecimento.com/acervo/saiunamidia/Geral/noticia_187.htm [consultado a 03.08.2023].

⁽²⁴⁴⁾ A falta de literacia digital é preocupante. As dificuldades no acesso a infraestruturas de rede é outra preocupação. As desigualdades de género e as assimetrias regionais são duas outras preocupações que a este respeito devem ser seriamente consideradas na regulação jurídica das novas cidades digitais. Sobre o tópico, vd. o nosso "Challenges of Women's digital inclusion in the Portuguese context", em coautoria BÁRBARA BARREIROS, CECÍLIA PIRES, *in* Vol. 6 No. 1 (2023): Proceedings of the 6th International Conference on Gender Research by Academic Conferences International Limited. DOI: <https://doi.org/10.34190/icgr.6.1.1167>, Disponível em <https://papers.academic-conferences.org/index.php/icgr/article/view/1167>.

Artificial (AI) e de soluções de computação em nuvem ⁽²⁴⁵⁾, tanto na perspetiva da Governação Pública *tout court* como na que diz às práticas do tecido social e empresarial local, e especialmente no que concerne às relações que os cidadãos estabelecem com a Governação Pública local através dos canais digitais que oferecem serviços públicos em suporte digital — e que são cada vez mais, em maior número, deixando os cidadãos já, no momento presente, sem alternativa de acesso físico.

É neste quadro que o tratamento de dados pessoais e a inteligência artificial traduzem a maior preocupação atinente a este domínio temático ⁽²⁴⁶⁾. Precisamente, atenta a centralidade que as novas tecnologias de informação e comunicação (doravante TIC) assumem, no quadro das cidades (inteligentes) dos nossos tempos, uma atividade importante do projeto de investigação «Smart Cities and Law» foi, com efeito, dedicada ao tema da proteção de dados pessoais. E, como bem se compreenderá, a razão para tal é simples. Afinal, e na esteira do que já se teve oportunidade de dizer antes, a transformação digital da urbe pressupõe múltiplos meios e formas de recolha de informação dos munícipes (como sejam os sensores, as câmaras, os portais digitais locais e os catálogos digitais de dados) e assenta no incremento da diversidade e da quantidade de informações tratadas por órgãos e agentes administrativos locais com recurso a meios total ou parcialmente automatizados, circunstância que, naturalmente, faz também aumentar os riscos para os direitos e liberdades fundamentais das pessoas da comunidade – ou não fossem as informações tratadas pela Governação Pública sobretudo dados pessoais e, não raro, dados pessoais particularmente sensíveis ⁽²⁴⁷⁾. É preciso mais Direito e mais *Soft Law* para regular a transformação das cidades em curso, sendo uma ajuda no mapeamento de boas práticas de transformação digital. Os direitos dos titulares de dados devem estar no centro de toda esta regulação e de orientações pragmáticas (num desenho *Vade Mecum* Governação Pública Local Digital e Dados). Daí esta escolha.

⁽²⁴⁵⁾ Sobre alguns destes aspetos, vd. o nosso «Cloud Computing Applications in Smart Cities (Aplicação da Computação em Nuvem nas Cidades Inteligentes)», em coautoria TEÓFILO BRANCO, in: *Atas da Conferência da Associação Portuguesa de Sistemas de Informação*, 2022, pp. 37-51

⁽²⁴⁶⁾ Sobre este tema, vd. AA.VV, *Cidades Inteligentes e Direito, Governação Digital e Direitos*. Estudos, ISABEL CELESTE FONSECA (Eds.), Almedina. Acesso aberto, no prelo.

²⁴⁷ Advertindo para este facto, Jean-Bernard AUBY, «Administrative Law facing digital challenges», *European Review of Digital Administration & Law*, vol. 1, n.ºs 1-2, p. 9. Em sentido idêntico, cfr. Comité Europeu para a Proteção de Dados, «2022 Coordinated Enforcement Action: Use of cloud-based services by the public sector», 17 de janeiro de 2023, p. 5, acessível in https://edpb.europa.eu/system/files/2023-01/edpb_20230118_cef_cloubasedservices_publicsector_en.pdf [Consultado a 25 de fevereiro de 2023].

1.2. Os objetivos

Nesta sequência, os objetivos deste artigo são também claros. A metamorfose das cidades está hoje inevitavelmente no centro do debate. Há, também, neste campo valores elementares do Estado de Direito e interesses públicos a salvaguardar e que não importa olvidar nos processos de transformação das cidades ⁽²⁴⁸⁾. Vejamos ⁽²⁴⁹⁾: ainda que se pense que os problemas que desassossegam a Comissão Nacional de Proteção de Dados (doravante CNPD) não dizem respeito às cidades, ou que o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (= RGPD) ²⁵⁰ e a Lei n.º 58.º/2019, de 8 de agosto ⁽²⁵¹⁾ não chegam às estruturas locais e estas não têm que estar inquietas com o cumprimento do dever de designação dos Encarregado de Proteção de Dados (doravante EPD), por exemplo — nem tão pouco com a obrigação de indicar o responsável pela abertura e reutilização da informação (nos termos da LADA⁽²⁵²⁾ ou designar o responsável de segurança (nos termos do Decreto-Lei n.º 65/2021, de 30 de julho) — e não têm que externar as políticas de dados ou promover a realização de estudos de impacto de risco para dados pessoais e para a cibersegurança, nenhuma das ideias é verdadeira ⁽²⁵³⁾.

O mesmo se diga das regras da UE em matéria de dados abertos e de reutilização de dados do setor público (Diretiva 2019/1024, referida como Diretiva Dados Abertos). E o mesmo

²⁴⁸ Para mais desenvolvimentos, vd. o nosso, “E.governança, transparência e protecção de dados: a caótica perspectiva portuguesa (rectius europeia)”, in: *Cidades Inteligentes, humanas e sustentáveis: II Encontro de Direito Administrativo Contemporâneo e os Desafios de Sustentabilidade*, coord. Lílian Regina Gabriel Moreira Pires, Belo Horizonte, Arraes Editores, 2020.

²⁴⁹ Para outras considerações, vd. «Human rights and local governance: smart cities as the horizon for democratic and participatory cities», em coautoria STANGHERLIM FERRARESI, 8th International New York Conference on Evolving Trends In Interdisciplinary Research & Practices: <https://www.nyconference.org/conference-books>.

⁽²⁵⁰⁾ Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (de ora em diante, abreviadamente designado pela sigla RGPD).

⁽²⁵¹⁾ Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que assegura a execução, na ordem jurídica interna portuguesa, do RGPD (doravante, referenciada pela nomenclatura «Lei de Proteção de Dados Pessoais», ou apenas pela sigla LPDP»).

⁽²⁵²⁾ Lei n.º 58/2019, de 08 de agosto.

⁽²⁵³⁾ Sobre o tema, vd. ISABEL CELESTE FONSECA/JOEL A. ALVES, «*Smart Cities e Proteção de Dados Pessoais: por um Código de Conduta para uma Transição Digital Local Data Protection Friendly*», in *Atas do 8.º Congresso Internacional de Direito na Lusofonia*, Universidade do Vale do Itajaí (no prelo).

se diga inelutavelmente do Regulamento (EU) 2022/868 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2022, relativo à Governança Europeia de Dados (doravante Regulamento Governança Europeia dos Dados), e que torna pública a mais recente estratégia europeia para os dados, criando um *espaço europeu comum de dados* ⁽²⁵⁴⁾.

Todos estes problemas dizem necessariamente respeito à implementação das cidades inteligentes: *i)* tópicos como deveres do responsável pelo tratamento de dados; *ii)* princípios e regras atinentes ao tratamento de dados, mormente no que respeita a títulos de licitude para o tratamento, especialmente quando estão em causa dados sensíveis; *iii)* funções do EPD; *iv)* aplicação do princípio da proporcionalidade no acesso a informação que contém dados pessoais, mesmo não existindo consentimento do respetivo titular; e, *v)* exercício de direitos pelo titular dos dados pessoais, todos os exemplos listados dizem respeito à concretização das cidades e dos governos locais inteligentes ⁽²⁵⁵⁾. O mesmo se passa em matéria de segurança dos sistemas digitais e no que respeita à interoperabilidade administrativa, aos procedimentos administrativos em linha e à abertura e reutilização de dados em posse dos entes públicos ⁽²⁵⁶⁾.

Na verdade, os entes locais têm de conhecer o conteúdo da Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital; devem saber como promover a segurança na implementação local de *Sistemas Linked & Open Government Data*; devem saber explicar o âmbito dos deveres de

⁽²⁵⁴⁾ Este Regulamento, que entrou já em vigor em 23 de junho de 2022 e que, após um período de tolerância de 15 meses, será aplicável a partir de setembro de 2023, estabelece o n.º 1 do seu art. 1.º, as condições para a reutilização, na União, de determinadas categorias de dados detidos por organismos do setor público; o regime atinente à prestação de serviços de intermediação de dados; o registo voluntário das entidades que recolhem e tratam dados disponibilizados para fins altruístas; e prevê também a criação de um Comité Europeu da Inovação de Dados.

⁽²⁵⁵⁾ Sobre o tema, vd. o nosso *Governança Pública Digital, Smart Cities e Privacidade*, Almedina, Coimbra, 2022.

⁽²⁵⁶⁾ E a propósito do Regulamento ainda que se disponha que o mesmo não cria novos deveres para os organismos do setor público em matéria de disponibilização e abertura de dados — ou, por outras palavras, não cria uma nova obrigação para os organismos públicos de permitirem a reutilização de dados em seu poder — nem os isenta das obrigações de confidencialidade que lhes incumbam por força do direito da União ou do respetivo quadro nacional, a verdade é que este novo regime acolhido no Regulamento Governança Europeia dos Dados, atinente à reutilização de dados em posse dos entes públicos, vem impactar no modo como os governos locais devem tratar os dados que recolhem, devendo concebê-los, tanto quanto possível, desde o seu início, até à sua efetiva disponibilização, como dados abertos. Sobre o tema, vd. o nosso «Local e-governance and law: thinking about the Portuguese charter for smart cities», in: *Ius Publicum*, pp-3-24, network review, www.ius-publicum [29_07_2021_17_43_5]

transparência e de publicidade e compreender o alcance dos direitos de acesso à informação administrativa, previstos na Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (doravante LADA) ⁽²⁵⁷⁾. E no Poder local deve haver reforço de ferramentas que permitam trabalhar e decidir com base em «back-end data base system», mormente para emitir decisões em tempo real, alcançar a segurança dos sistemas digitais e prevenir e combater as práticas que configuram as situações de responsabilização civil e as infrações puníveis pelos regimes sancionatórios disciplinares, contraordenacionais e criminais.

Interrogo-me, contudo, se estaremos todos cientes dos desafios pelos quais passam os 308 governos locais, sobretudo quando, a todo o momento, são visitados por empresas de comunicação que lhes vendem pacotes inovadores de TIC e planos de transformação setorial ou parcelar para as suas cidades, ora oferecendo mais soluções de mobilidade verde ora de mobilidade sensorizada. E, neste contexto, sem planeamento estratégico a longo prazo, delas a Governação Local fica refém e por elas fica capturada, não sentindo necessidade nem de pensar a sua cidade digital a longo prazo e muito menos de ter que saber o que é uma “Cidade Inteligente”.

Os desafios são enormes tanto mais que se impõe aos respetivos serviços que alimentem o Portal Nacional de dados Abertos; se associem a iniciativas de interoperabilidade e serviços públicos digitais em linha; que sejam simultaneamente transparentes, abram os seus arquivos e registos, permitam reutilização da informação; e protejam dados pessoais e que blindem os dados oficiais, que devem manter-se classificados e fechados, devendo quanto aos pessoais operacionalizar neles as técnicas de anonimização da personalidade (ou outras novas técnicas) ⁽²⁵⁸⁾. E, em suma, é imperioso pensar que a implementação das cidades inteligentes se situa neste quadro grande de problemas e que as metodologias a seguir para as concretizar pressupõe uma Estratégia Global ou um Plano de Ação para todos os 308 municípios portugueses ⁽²⁵⁹⁾.

1.2. Os (tais) conceitos: a Cidade Inteligente (inteligente)

⁽²⁵⁷⁾ Vd. Lei n.º 26/2016, de 22.08, com a alteração introduzida pela Lei n.º 68/2021 de 26.08.

⁽²⁵⁸⁾ Sobre o tema, vd. o nosso «Local e-governance and law: thinking about the Portuguese charter for smart cities», in: *Ius Publicum*, pp-3-24, network review, www.ius-publicum [29_07_2021_17_43_5]

⁽²⁵⁹⁾ Sobre a identificação do problema, vd. o nosso «Smart cities and Law, E.Governance and Rights: do we need a global digital transition strategy for the city?», in *European Review of Digital Administration and Law*, 2021, vol. 2, issue 1, issn 2724-5969.

Antes, porém, e nunca é demais, a propósito do conceito de Cidades Inteligentes, explicar o seu sentido aproximado. Já se percebe que usamos a expressão “Cidade Inteligente” como sinónimo de cidade sustentável e cidade digital, sendo certo que os desígnios das cidades sustentáveis estão no centro da cidade inteligente. É, aliás, a aplicação das TIC na cidade que muscula as metas de sustentabilidade, de resiliência e de inclusão, isto para empregarmos a terminologia sintética usada na descrição das metas traçadas para 2030 na Agenda das Nações Unidas. Assim, a cidade inteligente é sustentável se, através de uso das TIC nas iniciativas de transformação urbana, agregar planos de mobilidade verde; acolher soluções de economia circular e alternativas de energias limpas; reproduzir modelos de edifícios energeticamente sustentáveis; fazer uso de iluminação pública LED; implementar políticas de gestão de água (com reutilização e aproveitamento), de gestão de resíduos (com redução, reciclagem, reutilização), bem como se associar a sustentabilidade à inovação, promovendo estruturas de inovação (laboratórios vivos e outros projetos, como *hubs* de inovação) e a iniciativas de economia circular.

A cidade será tanto mais sustentável quanto for mais inteligente e acrescentar às políticas de sustentabilidade uma intensa e significativa dose de TIC, fazendo-o imediatamente em tudo o que for o exercício do poder administrativo local, ou em tudo o que for o exercício da função administrativa pelos órgãos e serviços públicos autárquicos e na atividade de promoção de assuntos e interesses públicos locais e dos agregados residentes na circunscrição municipal e paroquial.

Pois bem, se as cidades inteligentes têm concretizadas diversas iniciativas de sustentabilidade atinentes à mobilidade-estacionamento, à promoção de energias limpas, à iluminação pública com base em sistemas LED, à gestão de água (reutilização e aproveitamento), à gestão de resíduos (promovendo redução, reciclagem e reutilização), a verdade é que os objetivos de sustentabilidade a alcançar em cada uma das iniciativas são mais eficazmente conseguidos se estas forem acompanhadas de TIC e, sobretudo até, da implementação de sistemas inteligentes para cada uma das referidas funcionalidades⁽²⁶⁰⁾/⁽²⁶¹⁾.

⁽²⁶⁰⁾ Um sistema inteligente é um sistema computacional que tem alguma capacidade de aprender e consequentemente exibir comportamentos adaptativos. Na verdade, a aplicação de sistemas inteligentes nas cidades pressupõe normalmente a sensorização e a análise preditiva em algumas áreas específicas, sendo as mais comuns a mobilidade urbana, o trânsito e o estacionamento, a gestão e a monitorização de águas, a

Ademais, a Governação Pública da Cidade Digital pode tanto atuar em *e.government*, bastando que os seus atores ajam, tão-somente, por meios telemáticos, por exemplo, como exercer a função em modelo *e.governance*. Neste último caso, isto significa diversa coisas. Desenvolvendo a ideia, a *Governação Pública Local* que a cidade inteligente concebe faz tramitar pedidos de satisfação de prestações sociais ou outros pedidos de satisfação de direitos e interesses mais simples através de procedimentos desmaterializados, de procedimentos eletrónicos (sendo alguns dos procedimentos totalmente digitais); serve-se de plataformas eletrónicas para exercício da função administrativa; e oferece serviços digitais ⁽²⁶²⁾.

Os serviços públicos na cidade digital são oferecidos aos seus munícipes em plataformas digitais, de maneira que, muito à semelhança de plataformas comerciais – *Apple Itunes*, *Google Play* –, permitem o contacto imediato entre si e os seus munícipes, através de portais e *websites*, plataformas e procedimentos digitalizados, diretamente ou através de aplicações que os utentes descarregam para os respetivos *smartphones*. E já hoje e agora são disponibilizados para *download* nas *App Store*, *Google Play* e *App Galery*, aplicações diversificadas, permitindo o acesso a serviços locais totalmente digitalizados ⁽²⁶³⁾/⁽²⁶⁴⁾.

A propósito dos procedimentos digitais e em linha, não podemos esquecer as estratégias europeias reforçadas recentemente, que em breve colocarão em linha mais de uma dezena de procedimentos administrativos nacionais (incluindo locais) e europeus, e a existência de *Catálogos nacionais e um Europeu de dados abertos indexados*²⁶⁵. E no que concerne ao «back-end

iluminação pública, a gestão de lixos e resíduos, a proteção e segurança, o controlo de entrada e saída de turistas nas cidades e a gestão de multidões.

⁽²⁶¹⁾ Para uma síntese, dessas possibilidades, vd. o nosso «Smart Cities and Law, E.Governance and Rights: (retomando) o diálogo com a Benedita», in: *Liber Amicorum Benedita Mac Crorie*, Escola de Direito da Universidade do Minho, Volume I, UMinho Editora, Braga, 2022.

⁽²⁶²⁾ Sobre o tema, para maiores desenvolvimentos, vd. OLIVIER GASSMANN/JONAS BÖHM/MAXIMILIAN PALMIÉ, *Smart Cities. Introducing Digital Innovation to Cities*, cit., esp. pp. 283 a 304.

⁽²⁶³⁾ Sobre o tema, vd. JONATHAN REICHENTAL, *Smart Cities for dummies, Learning made easy*, John Wiley & Sons, Hoboken, New Jersey, Canada, 2020, esp. pp. 131-205, pp. 208-244.

⁽²⁶⁴⁾ Vd. ANDERS LISDORF, *Demystifying Smart Cities. Practical Perspectives on How Cities can Leverage the Potential of New Technologies*, Apress, Copenhagen, Denmark, 2020, esp. pp. 14-19, pp. 73-103, pp. 105-137, pp. 175-195.

²⁶⁵ Vd. Diretiva (UE) 2019/1024 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de junho de 2019 e o Regulamento (EU) 2022/868 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2022, relativo à Governação Europeia de Dados, e que anuncia a mais recente estratégia europeia para os dados, criando um espaço europeu comum de dados. Na verdade, a transposição da Diretiva (UE) 2019/1024 do Parlamento

data base system», importa evidenciar que este configura um exercício da função administrativa assente em sistemas completos de dados, que recolhe, usa e divulga informação. Lembrar, por isso, que a lista de obrigações que da LADA — Lei de Acesso ao Documentos Administrativos ou Lei n.º 26/2016, de 08 de agosto, que foi reforçada recentemente pela Lei n.º 68/2021, de 26 de agosto — decorrem para os entes públicos também se aplica aos governos locais: *i)* garantir a publicação de todos os documentos e dados disponíveis; *ii)* produzir desde o início dados que sejam o mais possível abertos e partilháveis; *iii)* tornar acessíveis os arquivos e inventários públicos, documentos e Metadados relacionados; *iv)* permitir a informação e o acesso à informação de documentos administrativos; *v)* assegurar que a informação aberta está indexada ao *portal data.gov.* para facilitar a sua reutilização; *vi)* designar um responsável pelo cumprimento da LADA.

Como se compreende, da LADA resulta, para os entes locais, direta e indiretamente, uma série de obrigações, sendo que a informação em posse dos serviços públicos locais nas Cidades Inteligentes deve estar tanto quanto possível, desde a sua conceção ou desde a sua produção, disponível para acesso universal e gratuito, devendo ser acessível de forma interoperativa, apresentando qualidade, oportunidade e atualidade, integridade e autenticidade, assim como o lugar da sua localização. E lembrar que em breve existirá um *Catálogo Europeu de Dados Abertos* ligado ao *Catálogo Nacional de dados Abertos*, levando a antever que também o *Catálogo Local de Dados Abertos* será àqueles indexado ⁽²⁶⁶⁾.

A este propósito não esquecer o Regulamento relativo à Governação Europeia de Dados ⁽²⁶⁷⁾, que está já em vigor, aplicando-se à Governação Pública das Cidades Inteligentes. E

Europeu e do Conselho de 20 de junho de 2019, relativa aos dados abertos e à reutilização de informações do setor público, através da recente alteração à LADA (Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto) pela Lei n.º 68/2021, de 26 de agosto, vem reforçar os princípios dos dados abertos e da administração aberta (art. 2.º da LADA) e dos termos da reutilização de dados abertos.

⁽²⁶⁶⁾ A este propósito importa evidenciar que se prevê no n.º 4 do art. 8º, do Regulamento Governação Europeia de Dados, a criação de um Catálogo europeu de dados Abertos, ou “um ponto de acesso único europeu”, a conceber pela Comissão Europeia, que deverá “disponibilizar um registo eletrónico pesquisável dos dados disponíveis nos pontos de informação únicos nacionais e outras informações sobre a forma como solicitar dados através desses pontos de informação únicos nacionais”, cabendo aqui pensar-se que “o ponto de acesso local” estará indexado aos pontos de acesso nacionais e europeus, muito em breve.

²⁶⁷ Este Regulamento vem prever: *i)* as condições para a reutilização, na União, de determinadas categorias de dados detidos por organismos do setor público; *ii)* um regime de notificação e supervisão para a prestação de serviços de intermediação de dados; *iii)* um regime para o registo voluntário das entidades que recolhem e tratam dados disponibilizados para fins altruístas; *iv)* um regime para a criação de um Comité Europeu da

neste quadro, a estratégia europeia para os dados, que visa aumentar e reforçar a confiança na partilha de dados, muscular os mecanismos para aumentar a disponibilidade dos dados e superar os obstáculos técnicos à reutilização dos dados, também deve ser prosseguida, entre nós, localmente ⁽²⁶⁸⁾, pelo que a anonimização e outras técnicas necessárias a anonimizar dados pessoais e das empresas é agora um tema difícil: a anonimização, a privacidade diferencial, a generalização, a supressão e a *aleatorização*, a utilização de dados sintéticos ou similares e outros métodos de preservação de privacidade e da confidencialidade de dados comerciais necessitam de ser explicados aos responsáveis pelo tratamento de dados, bem como as novas técnicas de salvaguarda e avaliações de impacto.

§2. Explicação sumária do tema: cidades inteligentes e direitos

2.1. De um *framework* com 4 grupos de indicadores

De um modo muito sucinto, o projeto de pesquisa empírica assentou em 4 grandes grupos de indicadores, dirigidos a medir a diversidade de concretização de sustentabilidade, tendo sido, sobretudo, destinados a avaliar a intensidade da transição digital operada, até ao primeiro semestre de 2022, na governação local em 7 municípios (Amares, Barcelos, Braga, Guimarães, Póvoa de Lanhoso, Vila Nova de Famalicão, Vila Verde).

Inovação de Dados. Numa ambivalência estratégica, julgamos que este novo Regulamento, ao mesmo tempo que cria um *espaço europeu comum de dados* e procura, através da reutilização fácil, promover o crescimento da economia e o desenvolvimento social, uma vez que é concebido para que sejam desenvolvidos novos produtos e serviços, também faz perigar dados pessoais e a privacidade dos cidadãos, sendo certo que, pese embora se diga em harmonia com os valores mais caros à União, começa a ir perigosamente mais longe do que a Disciplina europeia que o antecedeu. E, assim, ainda que diga que não cria novas obrigações para os Estados e menciona que não o isenta de obrigações de confidencialidade que já não tivessem, é nossa opinião de que o dever de partilha de dados pelos Estados e organismos do setor público relativo às empresas e o dever de abertura de dados oficiais começa agora, necessariamente, a ir perigosamente mais longe.

⁽²⁶⁸⁾ Não deixa de ser reconhecer que há, na verdade, algumas contradições neste tema. Por um lado, o livre fluxo de dados é necessário para permitir crescimento económico (na União e nos Estados-Membros), a Lei relativa à governação dos dados assenta nessa estratégia, procurando aumentar a confiança na partilha de dados, reforçar os mecanismos para aumentar a disponibilidade dos dados e superar os obstáculos técnicos à reutilização dos dados, mas há dados e dados em posse dos entes e organismos públicos locais; há dados pessoais, há dados oficiais e há dados abertos, sendo que estes são apenas e para já os dados em formato aberto que podem ser usados, reutilizados e partilhados por qualquer pessoa e para qualquer propósito.

Como sabemos, há diversos métodos para *medir as Cidades Inteligentes* ⁽²⁶⁹⁾; há diversos sistemas de avaliação e dimensões de avaliação das Cidades Inteligentes e há múltiplos indicadores de medição (como, por exemplo, os decorrentes das NORMAS ISO) ⁽²⁷⁰⁾/⁽²⁷¹⁾.

Este framework não aplica rigorosamente os modelos de medição segundo as NORMAS ISO, uma vez que as normas ISO 37120, ISO 37122 e ISO 37123, não contemplam as dimensões de avaliação e respetivos indicadores de medição autónoma da “cidade Digital” ⁽²⁷²⁾, ainda que a ISO 37122 relacione as dimensões de sustentabilidade com a aplicação das TIC.

⁽²⁶⁹⁾ Por exemplo, verifique-se dois métodos diferentes para o alcançar: 1. *Guidelines for conducting a cost-benefit analysis of Smart Grid projects, a study made by European Commission JRC* (vd. V. GIORDANO, I. ONYEJI, G. FULLI, M. SANCHEZ JIMENEZ, C. FILIOU, *Guidelines for conducting a cost-benefit analysis of Smart Grid projects*. JRC, 2012. www.jrc.europa.eu); 2. *Smart Cities – Ranking of European medium-sized cities*, realized by Vienna University of Technology, University of Ljubljana and Delft University of Technology to evaluate smart cities sustainability (vd. R. GIFFINGER, C. FERTNER, H. KRAMAR, R. KALASEK, N. PICHLER-MILANOVIC, *Smart cities – Ranking of European medium-sized cities*, Final report. Centre of Regional Science, Vienna UT, 2007. www.smart-cities.eu). Uma outra possibilidade, atende, por exemplo, a quatro dimensões “Environment”, “Economy”, “Energy” “and Living”. Vd. PIERPAOLO GIRARDI/ANDREA TEMPORELLI, “Smartainability: a methodology for assessing the sustainability of the smart city”, in: *8th International Conference on Sustainability in Energy and Buildings*, SEB-16, 11-13 September, 2016, Turin, ITALY, disponível em: <https://www.sciencedirect.com/>.

⁽²⁷⁰⁾ Neste sentido, vd. as Normas Internacionais ISO 37120, ISO 37122 e ISO 37123, e os seus 276 indicadores para pautar *a qualidade de vida e a sustentabilidade* (ISO 37120), que não remete, necessariamente, para o uso de tecnologias de informação e comunicação; para medir os *processos de amadurecimento de transformação em que se faz uso intenso de tecnologias* (ISO 37122); e para avaliar e considerar as necessidades de resiliência da cidade (ISO 37123). Sobre a Norma ISO 37120 (“Sustainable cities and communities – Indicators for city services and quality of life”), vd., por exemplo, JOÃO PAULO MACIEL DE ABREU/FERNANDA FERNANDES MARCHIORI, “Aprimoramentos sugeridos à ISO 37120 “Cidades e comunidades sustentáveis” advindos do conceito de cidades inteligentes”, disponível em <https://seer.ufrgs.br/index.php/ambienteconstruido/article/view/93844/57608>.

⁽²⁷¹⁾ Vd. em particular a NORMA ISO 37122 e respetivos indicadores. Sobre este tema, e para uma explicação, vd. JOÃO PAULO MACIEL DE ABREU/FERNANDA FERNANDES MARCHIORI “Ferramentas de avaliação de desempenho de cidades inteligentes: uma análise da norma ISO 37122:2019. Smart cities performance assessment tools: an analysis of the ISO 37122:2019 standard”, disponível em <https://doi.org/10.20396/parc.v14i00.8668171>.

⁽²⁷²⁾ Ainda assim, importa dizer que as NORMAS ISO 37120 e ISO 37122 serviram de inspiração para a conceção das dimensões I e II do mapa de pesquisa, procurando-se apurar parâmetros de sustentabilidade, desenvolvimento das comunidades e qualidade de vida dos residentes, no contexto da aplicação das TIC. Lembramos, a este propósito, as normas ISO 14040 (*Environmental management. Life cycle*

Assim, o mapa, que foi desenhado pela coordenadora do estudo e operacionalizado pela equipa de bolsiros ⁽²⁷³⁾, combinou dimensões de avaliação de sustentabilidade, TIC e *e.governance lícita e segura*, juntando diversos tipos de indicadores, procurando, em suma, apurar 4 categorias de indicadores, atinentes a: *i)* Sustentabilidade e Governação Pública Local digital; *ii)* Tecido social: pessoas, terceiro setor e empresas; *iii)* Dados: Proteção de dados pessoais; e *iv)* Cibersegurança.

No projeto de investigação, estudámos sobretudo a dimensão da cidade sustentável enquanto cidade digitalmente acessível. Partindo desta ideia, de que a governação pública local que faz uso das TIC é mais sustentável (e por isso mais inteligente), esta equipa procurou estudar: *i)* como e em que dimensões da governação pública local se pode fazer mais uso ainda dessa tecnologia; *ii)* o que podem os munícipes ganhar com a transição digital operada na sua autarquia ou, por outras palavras, que vantagens terão no acesso a serviços que a sua autarquia disponibiliza de forma *online*, numa plataforma ou num dispositivo disponível (telemóvel, por exemplo), e que benefícios pode alcançar, do ponto de vista da cidadania participativa, tendo em conta uma administração pública local digitalizada; *iii)* que riscos podem advir da má aplicação das TIC e do seu uso indevido; *iv)* e em que termos podem ser minimizados os riscos associados, por um lado, ao tratamento de dados em grande escala (ou relativamente em grande escala), e, por outro lado, como acautelar as ameaças à própria cibersegurança dos sistemas em que os dados circulam e em que os governos digitais locais atuam.

Como se compreende, o projeto de investigação não abrange todas as dimensões do que é a Cidade Inteligente, naquilo que ela começa por ser, do ponto de vista da sustentabilidade, e vai mais além do que é tradicionalmente a Cidade Inteligente, prolongando-se do ponto de vista do conceito da cidade algorítmica, que é o que se espera que venha a ser, em razão

assessment. Principles and framework, 2006), ISO 37120 (*Sustainable development of communities. Indicators for city services and quality of life*, 2014); e as normas ISO/TS 37151 (*Smart community infrastructures. Principles and requirements for performance metrics*, 2015). Por todos, e para uma síntese, sobre a avaliação do que pode fazer uma cidade uma Cidade Inteligente, considerando as respetivas características da cidade e que dela fazem uma cidade inteligente, as dimensões de avaliação e os indicadores empregues de medição, por todos, vd. PIERPAOLO GIRARDI/ANDREA TEMPORELLI, “Smartainability: a methodology for assessing the sustainability of the smart city”, in: 8th International Conference on Sustainability in Energy and Buildings, SEB-16, 11-13 September, 2016, Turin, ITALY, disponível em: <https://www.sciencedirect.com/>

⁽²⁷³⁾ A equipa de estudo empírico foi composta por Cecília Pires, Bárbara Barreiros, Joel A. Alves e Teófilo Branco Júnior, tendo cada um e de forma sequencial analisado os questionários relativos à parte I, à Parte II, à parte III e à parte IV.

da intensa aplicação das TIC à estrutura e infraestrutura da Governação Pública, designadamente com a aplicação de AI.

Por conseguinte, e em poucas palavras, o estudo começa por procurar perceber como se pode intensificar a aplicação das TIC na governação pública (local) e como se pode garantir que a sua intensa e crescente aplicação não prejudica os dados pessoais dos munícipes, nem prejudica a segurança dos sistemas – antes pelo contrário, as TIC promovem acessibilidade, em rapidez a facilidade, participação, transparência e escrutínio democrático da atividade local.

Questionámos sobre a estrutura de governo local e cada organograma específico: se as estruturas administrativas do governo local estão desenhadas para a promoção da cidade inteligente, a começar pelo órgão executivo e a distribuição por diferentes pelouros das competências envolvidas no tópico (se há concentração ou desconcentração) e se estão configuradas estruturas administrativas autónomas no governo local para implementar a transição digital propriamente dita. Quisemos saber se há algum pelouro ou pelo menos algum serviço municipal (Departamento, Divisão ou outra unidade orgânica) afetos ao assunto. E logo também se tem existido formação e capacitação para a implementação de cidades inteligentes: tanto para titulares de órgãos, chefias dos serviços como para trabalhadores, o mesmo se aplicando à formação e capacitação para a transição digital, se há política ou plano de inclusão digital (com capacitação e formação) para titulares de órgãos locais, para outros decisores e para os trabalhadores.

Neste sentido, a primeira fase do projeto visou compreender e explicar os modos de acolhimento das TIC na governação pública local e só depois procurou deixar recomendações e propostas de solução (numa carta de boas práticas para a transição digital local, num contexto de um Código de boas práticas para a Cidades Inteligentes) ⁽²⁷⁴⁾.

2.1. Do mapeamento de sete municípios

⁽²⁷⁴⁾ O trabalho será divulgado em acesso aberto no livro que tem como título *Cidades Inteligentes e Direito, Governação Digital e Direitos: mapeamento de cidades e código de conduta*, ISABEL CELESTE FONSECA (Eds.), Almedina, 2023, no prelo.

De forma sumária, podemos enumerar que as linhas da pesquisa visam procurar: *i)* compreender os processos de decisão dos Governos Locais: se têm um *website* interativo; se os processos tramitam em plataformas abertas à satisfação de pretensões dos munícipes e se as práticas administrativas pressupõem interoperabilidade de informação; *ii)* saber como recolhem e tratam dados locais: se existe recolha de dados direta, com uso de IoT, como por exemplo, através de sensores, *drones*, câmaras, e se já se permite em alguns domínios a decisão com base em algoritmos; *iii)* analisar como procedem as autarquias à organização das estruturas e à gestão dos serviços públicos locais, como se processa a comunicação dentro e para fora da autarquia e através de que tipo de infraestrutura; *iv)* saber se existe literacia digital nos serviços e se há formação e capacitação dos respetivos agentes e funcionários, de modo a que realizem as respetivas funções e atividades desmaterializadas, e em particular apurar se o Responsável pelo tratamento de dados e o EPD cumprem os seus deveres decorrentes do RGPD; *v)* acompanhar a promoção de cidade inteligente ao serviço do cidadão e perceber se as tecnologias são também parte integrante do tecido urbano e das práticas sociais da comunidade local; *vi)* verificar a possibilidade de um munícipe nortenho aceder ao serviço local através simplesmente de uma aplicação no telemóvel, de modo a estar informado em tempo real sobre o espaço livre no parque de estacionamento municipal, ou o congestionamento em termos de trânsito, em certa avenida local, bem como saber qual a qualidade do ar, a temperatura e a humidade locais; *vii)* e, de igual modo, procurar saber que tipo de serviços públicos locais são *online* disponibilizados à comunidade, permitindo, por exemplo, adquirir um bilhete de transporte público ou denunciar uma ocorrência no bairro ou simplesmente proceder à comunicação da leitura do consumo de água; *viii)* saber se os serviços digitalizados locais são seguros; *ix)* avaliar se existem ferramentas de resolução de problemas decorrentes do tratamento de dados na era digital, com sistema de recolha de dados, conectividade e abertura de informação; *x)* avaliar se os titulares de direitos digitais os fazem valer localmente; *xi)* apurar o nível de literacia digital dos munícipes; *xii)* compreender se existe equilíbrio na concretização do princípio da economia aberta (ou circular) de dados e o princípio da proteção de dados pessoais (em particular, e se a proteção da privacidade dos cidadãos e os segredos comerciais dos operadores económicos estão salvaguardados).

Neste *framework*, são vários os indicadores destinados a medir a intensidade da transição digital e a concretização de medidas de implementação do RGPD e do regime em vigor em matéria de cibersegurança. Por exemplo, vários indicadores são dirigidos a apurar a estrutura governativa e a sua disposição para operar a transformação digital segura. Do

ponto de vista dos governos locais, analisámos a forma como se estruturam, se o seu próprio organograma revela a preocupação com a implementação das cidades inteligentes; e se, do ponto de vista orgânico, a autarquia se organiza para promover as políticas públicas de transformação digital (incluindo acompanhar a transição digital naquilo que é gerir os aspetos vulneráveis da acentuada transição, como seja a desmaterialização dos procedimentos, o tratamento de dados em grande escala e a adoção de medidas de cibersegurança).

Em particular, no que concerne à preocupação relativa ao tratamento de dados, procurámos apurar: *i)* se existe uma unidade autónoma, com competências específicas na área da proteção de dados pessoais; *ii)* qual a área ou áreas de formação dos seus membros; *iii)* especialmente a propósito do EPD, se está designado, conforme exige o art. 37.º, n.º 1, al. *a)*, do RGPD, qual a área de formação, o grau de envolvimento na organização, que recursos são providenciados pelo município e que garantias de autonomia e independência lhe são oferecidas, tal como se dispõe no RGPD e na Lei de Proteção de dados Pessoais. Quanto a cibersegurança, idênticas perguntas foram feitas ⁽²⁷⁵⁾: *i)* se o município dispõe de uma unidade interna com competências específicas na área da cibersegurança; *ii)* se o município designou um Ponto de Contacto Permanente, de modo a assegurar os fluxos de informação de nível operacional e técnico com o Centro Nacional de Cibersegurança; *iii)* se o município designou um Responsável de Segurança, para a gestão do conjunto das medidas adotadas em matéria de requisitos de segurança.

2.2. Do (in) cumprimento do Direito em matéria de proteção de dados pessoais

Neste contexto, no âmbito do projeto procurou-se, antes de tudo o mais, avaliar o grau de conformidade dos sete Municípios estudados com as exigências decorrentes do RGPD e da Lei de Proteção de dados pessoais – ambos, lidos em conjugação com as pertinentes diretrizes, pareceres e/ou orientações emanadas pela CNPD (no plano nacional) e pelo Comité Europeu para a Proteção de Dados (no plano europeu), mas também, pelas autoridades de controlo de outros Estados-membros da União, tais como a *Agencia*

⁽²⁷⁵⁾ Sobre o tema, vd. o nosso, «Verifying The Situation of Cybersecurity In Portugal's Municipalities», em coautoria TEÓFILO BRANCO, in: *WorldCist'23, 11st World Conference on Information Systems and Technologies*, disponível em http://itmasoc.org/wcist23/modules/request.php?module=oc_program&action=summary.php&id=257

Española de Protección de Datos (Espanha), a *Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés* (França), a *Garante per la protezione dei dati personali* (Itália), a *Autorité de protection des données* ou (Bélgica), ou a *Autoriteit Persoonsgegevens* (Países Baixos), numa perspetiva jurídico-comparada.

Para tanto, no âmbito do projeto procedeu-se à avaliação do estado da arte da transição digital e endereçou-se um questionário em formato físico e digital a sete municípios destinado a recolher – e posteriormente analisar – indicadores sobre quatro principais eixos temáticos, a saber: (i) Serviços públicos: tratamento; (ii) Condições de licitude para o tratamento de dados pessoais; (iii) Direitos dos titulares dos dados; e (iv) gestão de risco.

No que respeita ao primeiro grupo de indicadores analisados, o centro da pesquisa foi ocupado pelos Serviços Públicos e pela análise do tipo e processo de tratamento. Nestes termos, e agora de modo mais detalhado, começou o estudo por averiguar da estrutura interno-organizacional dos Municípios supramencionados. Por outro lado, procurou-se indagar do cumprimento pelas entidades estudadas das obrigações impostas pelo direito nacional e europeu, relativamente à designação e posição do Encarregado da Proteção de Dados. Em concreto, procurou-se obter resposta para as seguintes interrogações ⁽²⁷⁶⁾: i) se os Municípios designaram um Encarregado da Proteção de Dados⁽²⁷⁷⁾; ii) se o EPD das autarquias se encontra envolvido, de forma adequada e em tempo útil, em todas as questões relacionadas com o domínio da proteção de dados pessoais⁽²⁷⁸⁾/⁽²⁷⁹⁾; iii) se o EPD em causa dispõe dos recursos (financeiros; materiais; humanos; etc.) necessários para um adequado desempenho das suas funções; iv) se os referidos Encarregados dispõem de condições que lhes permitam desempenhar as funções com plena autonomia e

⁽²⁷⁶⁾ Nesse sentido, vd. Grupo do Artigo 29.º para a Proteção de Dados, “Orientações sobre os encarregados da proteção de dados (EPD)”, adotadas em 13 de dezembro de 2016, com a última redação revista e adotada em 5 de abril de 2017, p. 5. Sobre a arquitetura regulatória em que se baseia o RGPD, e as principais alterações por esta introduzida relativamente ao sistema da Diretiva 95/46/CE, por este último revogada, vd., por todos, JOEL A. ALVES, *O Novo Modelo de Proteção de Dados Pessoais Europeu: da heterorregulação à autorregulação publicamente regulada*, Almedina, Coimbra, 2021, em especial, pp. 105 e ss.

⁽²⁷⁷⁾ Recorde-se que, nos termos da referida al. a) do n.º 1 do art. 37.º do RGPD, a designação de um tal Encarregado é obrigatória *sempre que* esteja em causa o tratamento de dados pessoais “efetuado por uma autoridade ou um organismo público, excetuando os tribunais no exercício da sua função jurisdicional”.

⁽²⁷⁸⁾ Vd. Grupo do Artigo 29.º para a Proteção de Dados, “Orientações sobre os encarregados da proteção de dados (EPD)”, adotadas em 13 de dezembro de 2016, com a última redação revista e adotada em 5 de abril de 2017.

⁽²⁷⁹⁾ Vd. Comité Europeu para a Proteção de Dados, “Endorsement 1/2018”, 25 de maio de 2018.

independência⁽²⁸⁰⁾; e *v*), em especial, se é assegurado que os mesmos não recebem instruções relativamente ao exercício das suas funções; e se, *vi*) , ainda, o EPD não exerce outras funções e atribuições – seja no Município ou fora dele – que possam desembocar em conflitos de interesses, conforme proíbe o n.º 6 do art. 38.º do RGPD.

Quanto às condições de licitude para o tratamento de dados pessoais, procurou-se seguidamente – e já no que tange ao segundo dos eixos temáticos acima enunciados – averiguar da conformidade das atividades de tratamento de dados pessoais desenvolvidas pelos Municípios com o *princípio da licitude*, princípio esse que se encontra expressamente consagrado na al. a) do n.º 1 do art. 5.º do RGPD ⁽²⁸¹⁾, sendo que se projeta essencialmente na ideia, igualmente acolhida no n.º 2 do art. 8.º da *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, segundo a qual quaisquer informações qualificáveis como «dados pessoais» devem ser objeto de um tratamento que tenha por base o consentimento da pessoa interessada ou outro fundamento legítimo previsto por lei.

Neste sentido, questionou-se se os Municípios estudados haviam implementado medidas técnicas e organizativas, com vista a garantir que as operações de tratamento de dados pessoais por si desenvolvidas surgiam ancoradas numa das condições de licitude previstas no n.º 1 do art. 6.º do RGPD²⁸². Ademais, procurou-se ainda averiguar quais os fundamentos jurídicos concretamente invocados para a legitimação dessas mesmas

⁽²⁸⁰⁾ Trata-se este de um aspeto determinante, uma vez que, conforme clarifica o considerando 97 do RGPD, os Encarregados da Proteção de Dados “sejam ou não empregados do responsável pelo tratamento, deverão estar em condições de desempenhar as suas funções e atribuições com independência”.

⁽²⁸¹⁾ Assim, e de acordo com tal preceito, quaisquer informações juridicamente qualificáveis como «dados pessoais», na definição constante do art. 4.º/1 do RGPD, devem necessariamente constituir “objeto de um tratamento lícito, leal e transparente em relação ao titular dos dados”.

⁽²⁸²⁾ Recorde-se que, de acordo com o preceito supramencionado, uma operação de tratamento de dados pessoais apenas se poderá considerar lícita *se e na medida em que* se encontre em causa, pelo menos, uma das seguintes situações: (i) o titular dos dados tiver dado o seu consentimento para o tratamento dos seus dados pessoais para uma ou mais finalidades específicas; (ii) o tratamento for necessário para a execução de um contrato no qual o titular dos dados é parte, ou para diligências pré-contratuais a pedido do titular dos dados; (iii) o tratamento for necessário para o cumprimento de uma obrigação jurídica a que o responsável pelo tratamento esteja sujeito; (iv) o tratamento for necessário para a defesa de interesses vitais do titular dos dados ou de outra pessoa singular; (v) o tratamento for necessário ao exercício de funções de interesse público ou ao exercício da autoridade pública de que está investido o responsável pelo tratamento; (vi) o tratamento for necessário para efeito dos interesses legítimos prosseguidos pelo responsável pelo tratamento ou por terceiros, exceto se prevalecerem os interesses ou direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais, em especial se o titular for uma criança.

operações: seja nos casos em que estas incidissem sobre dados pessoais de categorias gerais, seja nos casos em que estas versassem sobre dados pessoais de categorias especiais.

Num plano diverso – no que concerne aos direitos dos titulares de dados –, procurou-se indagar do respeito das entidades estudadas por todos os direitos reconhecidos aos titulares de dados pessoais, nos termos dos arts. 12.º a 22.º do RGPD²⁸³, quais sejam: (i) o direito de informação; (ii) o direito de acesso; (iii) o direito de retificação; (iv) o direito ao apagamento dos dados (direito a ser esquecido)²⁸⁴; (v) o direito à limitação do tratamento; (vi) o direito à portabilidade dos dados; (vii) o direito de oposição; (viii) o direito a não ficar sujeito a nenhuma decisão tomada exclusivamente com base no tratamento automatizado de dados pessoais, incluindo a definição de perfis, que produza efeitos na sua esfera jurídica ou que o afete significativamente de forma similar.

Finalmente – quanto à gestão de risco –, procurou-se averiguar da conformidade dos municípios com as obrigações decorrentes dos arts. 24.º e ss. do RGPD, lidos em conjugação com o n.º 2 do art. 5.º do mesmo diploma²⁸⁵.

§3. Notas finais

(283) Para uma abordagem introdutória sobre as disposições em causa e as posições jurídico-subjetivas que as mesmas reconhecem, vd., por todos, ALVES, Joel A., *O novo modelo de proteção de dados pessoais...* cit., pp. 61 e ss.

(284) Sobre o sentido e alcance deste direito, cfr. JOEL A. ALVES, “O «direito ao apagamento dos dados (direito a ser esquecido)» e as suas limitações no âmbito do tratamento de dados pessoais na Internet por parte das Administrações Públicas”, in *Governação Pública Digital, Smart Cidades e Privacidade* (Eds. ISABEL CELESTE M. FONSECA), Almedina, Coimbra, pp.148 e ss., em especial, pp. 149-155.

(285) Recorde-se que, de acordo com este último preceito, impende sobre o responsável pelo tratamento o ónus não só de garantir, mas também de poder a todo o tempo comprovar a conformidade com as pertinentes disposições do RGPD (princípio da responsabilidade). Circunstância que, nos termos do n.º 1 do art. 24.º do mesmo diploma, o obriga a implementar todas as medidas técnicas e organizativas que se afigurem adequadas, segundo uma abordagem baseada no risco, para atingir esse desiderato – como sejam, nomeadamente, as previstas nos arts. 25.º (Proteção de dados desde a conceção e por defeito); 28.º (Subcontratante); 30.º (Registo de atividades de tratamento); 32.º (Segurança do tratamento); 33.º (Notificação de uma violação de dados pessoais à autoridade de controlo); 34.º (Comunicação de uma violação de dados pessoais ao titular dos dados); e 35.º (Avaliação de impacto sobre a proteção de dados); todos do RGPD. Para mais desenvolvimentos, e por todos, vd. JOEL A. ALVES, *O Novo Modelo de Proteção de Dados Pessoais...* cit., pp. 110 e ss.

Conforme expetável, a análise dos indicadores supramencionados veio revelar a existência de substanciais assimetrias entre os Municípios estudados, tanto no que respeita à implementação de medidas de sustentabilidade como no que diz respeito ao cumprimento com os pertinentes princípios e regras contemplados no RGPD e na LPDP. E sem surpresa, apurou-se que, ainda que se tenham identificado problemas de carácter transversal à generalidade das autarquias, a verdade é que o grau de maturidade evidenciado por quatro das entidades em questão, neste específico domínio, se apresentou significativamente superior ao das três restantes (revelando-se especialmente notório o fosso entre estas últimas e um município que deu mostras de se situar num estágio de desenvolvimento mais avançado).

Caso paradigmático prende-se com as dificuldades evidenciadas pelos municípios no tocante à invocação dos fundamentos juridicamente mais adequados para a legitimação das operações de tratamento de dados pessoais desenvolvidas sob a sua responsabilidade. Todavia, é de salientar a existência de outras fragilidades comuns, como sejam as relacionadas com a satisfação do direito de informação dos titulares dos dados ou com o cumprimento com os princípios da proteção de dados desde a conceção e por defeito. Isto, apenas para citar alguns exemplos. Também nestes domínios da atuação dos municípios assenta do consentimento, revelando-se o tal traço obstinado já conhecido de obtenção de um consentimento por parte do titular dos dados para o respetivo tratamento.

Como quer que seja, merece ainda assim nota o facto de as autarquias com maiores fragilidades terem evidenciado indicadores bastante positivos em múltiplos capítulos – muito particularmente, quando colocados em perspetiva com a realidade conhecida de outras pessoas coletivas públicas nacionais, com natureza e características semelhantes ⁽²⁸⁶⁾.

Não vamos aqui apresentar todos os resultados a que chegámos com este estudo. Queremos apenas dizer que depois do estudo, teve-se em mente apresentar um quadro de referência de boas práticas para a governação pública local portuguesa, que procura abranger os vários aspetos da governação nas cidades inteligentes (a começar pelo funcionamento das plataformas, e pelos sistemas de dados abertos e interoperativos), a continuar na mobilidade inteligente de pessoas e bens e nos modelos de planeamento

⁽²⁸⁶⁾ Pense-se, desde logo, no que sucede em relação à obrigação de designação de um Encarregado da Proteção de Dados, nos termos da al. a) do n.º 1 do art. 37.º do RGPD, lido em conjugação com o n.º 1 do art. 12.º da LPDP, bem como com a al. c) do n.º 2 do art. 12.º do mesmo diploma. Exigência que todos os Municípios estudados alegaram cumprir.

urbano do território inteligente). A proteção de dados pessoais no tratamento pelos serviços locais é absolutamente central num Código de Boas Prática que a equipa também deverá publicar ⁽²⁸⁷⁾.

Há, contudo, muito espaço ainda para crescer. Do estudo empírico constam diversas respostas ao indicador sobre sustentabilidade e iniciativas de transformação urbana, já efetuadas ao nível da promoção de mobilidade verde. Questionámos que tipos de ferramentas IoT estão implementados nestes sete municípios: se sensores; se câmaras; se drones ou outras e se as mesmas fazem uso de AI. Também aqui obtivemos repostas positivas em dois casos, sendo escassa na grande maioria de municípios estudados a operacionalização de sistemas inteligentes, nos domínios, designadamente, da mobilidade, da iluminação pública, da monitorização da qualidade do ar, do trânsito e do estacionamento, da gestão da água, que permitam a recolha de informação e a decisão pública em tempo real, mediante a utilização de IoT e eventualmente de AI, sendo ainda mais rara — ou nenhuma — a informação, a explicação, a justificação e a responsabilização pelo uso de sensores, drones, câmaras, que alimentam os sistemas ⁽²⁸⁸⁾ e a decisão automatizada ⁽²⁸⁹⁾.

⁽²⁸⁷⁾ O trabalho será divulgado em acesso aberto no livro que tem como título *Cidades Inteligentes e Direito, Governação Digital e Direitos: mapeamento de cidades e código de conduta*, Almedina, 2023, no prelo.

⁽²⁸⁸⁾ São lembradas algumas medidas especiais sempre que um sistema de inteligência artificial for desenvolvido para finalidades públicas, de entre as quais, algumas a montante, da sua utilização. A Ferramenta de Avaliação de Risco irá traduzir os valores e princípios de AI Responsável, sendo esta ferramenta indispensável à antecipação e mitigação de riscos em sistemas com AI de forma global e nas cinco dimensões: Responsabilização, Transparência, Explicabilidade, Justiça e Ética. De entre essas, evidencia-se o dever de ser disponibilizada informação, por exemplo, no site da entidade que dela fará uso. Trata-se de uma medida de controle público, de responsabilização (*accountability*) e de transparência, que, concretamente, deve fornecer informações claras quanto: i) ao facto de tal sistema estar a ser desenvolvido, incluindo informações sobre sua finalidade e possíveis locais de uso e populações afetadas; ii) previsão de que direitos fundamentais serão afetados pelo sistema, e o que está ser feito para mitigar tais impactos; iii) quais os mecanismos utilizados para a seleção do modelo e o uso de ferramentas que calculam a importância e a (in)dependência entre os atributos de um conjunto de dados; iv) qual o modelo algorítmico utilizado, se o sistema é atualizado, e se sim, como e com que frequência; v) qual a origem da base de dados utilizada para seu treinamento; vi) informações de contacto para o exercício de direitos individuais; e vii) publicação de um relatório durante o desenvolvimento da ferramenta. Outras medidas devem acompanhar o respetivo uso, funcionamento e ciclo de vida, como a informação dos abrangidos e explicação de utilização, a monitorização, a elaboração de relatórios e a transparência através da publicação, acesso a informação pelos abrangidos por decisões automatizadas tomadas. Não esquecer a criação de entidades de monitorização e a manutenção do controlo humano nos

No questionário, com exceção de três casos, constam poucas respostas ao indicador sobre sustentabilidade e inovação e estruturas de inovação, quer no que respeita a experiência-piloto, relativa a *hubs*, laboratórios vivos; quer à co-inovação e inovação em rede, entre autarquias, universidades e centros de Investigação ou outras formas de parceria. E mais uma vez Vila Nova de Famalicão, Braga e Guimarães se distanciam das demais cidades estudadas.

Finalmente, quisemos também saber quanto à consciência que as autarquias têm relativamente às medidas já implementadas de sustentabilidade e de digitalização, quer do ponto de vista da *Sustainability* (Sustentabilidade); *Livability* (Qualidade de vida na cidade); *Workability* (Capacidade de trabalho/produktividade) — e que é avaliada muito positivamente por cada um.

Procurando saber da planificação existente e da capacidade para identificar e relacionar políticas de sustentabilidade efetivamente adotadas a nível local, foram dadas informações sobre a promoção de economia circular, sobre políticas que traduzam ponderação quanto a impacto climático, com redução de emissões de CO₂; de iniciativas de promoção de economia colaborativa e com a produção de energias limpas; de promoção da qualidade de vida do munícipe; de promoção de espaços verdes, cultura e lazer, desporto, foram dadas informações sobre a existência de espaços verdes, hortas comunitárias biológicas, sendo que todas as iniciativas estão a ser operacionalizadas, de um modo transversal, ainda que com diversas intensidades, pelo que são de registar e louvar.

As sete autarquias foram respondendo que podem fazer ainda muito mais para que a suas cidades sejam uma Cidade Inteligente, rogando que haja mais regulação e mais *soft law* para a concretização de medidas, sentindo-se a necessidade de uma Estratégia Global ou Carta

sistemas, de onde se destaca a revisão humana de decisões automatizadas e a capacidade de reverter e corrigir decisões automatizadas.

(²⁸⁹) A este propósito, importa lembrar a Estratégia Nacional de Inteligência Artificial (AI Portugal 2030), onde se considera que os sistemas inteligentes são confiáveis e fiáveis: i) quando existe uma AI legal, ética e robusta; ii) se os sistemas concretizam quatro princípios éticos: a) respeito pela autonomia humana, b) fazem uma prevenção de danos, b) pressupõem equidade e explicabilidade; iii) e se asseguram sete requisitos: 1. controlo e supervisão humana, 2. segurança e robustez técnica, 3. privacidade de governação dos dados, 4. transparência, 5. diversidade e não discriminação e justiça, 6. bem-estar social e ambiental, e 7. Responsabilização.

para as Cidades portuguesas ⁽²⁹⁰⁾ — sendo que a institucional, que foi prometida já no Plano de Ação do Governo para a transição Digital, em 2020, tarda em chegar, ainda que volte a estar no Programa do Governo.

Julgamos que o nosso contributo académico é muito positivo, precisa de voltar a ser repetido. E julgamos que serão igualmente positivas as linhas de orientação práticas que se apresentarão no manual de boas práticas (ou Vade Mecum sobre a Governação Local Digital) e depois da realização da 1.^a edição do *Curso de Formação Especializada sobre Governação Pública e Direitos Fundamentais na Era Digital*, que se iniciará em setembro de 2023, na ED-UM, uma vez que neste domínio ainda se registam vulnerabilidades a necessariamente mitigar.

⁽²⁹⁰⁾ E assim é, na verdade, tal como se afirma em “Smart Cities and Law, E.Governance and Rights: Because we need a global digital transition strategy for the city”, in: *Smart Cities and law, E.governance and Rights*, edited by Isabel Celeste Fonseca, whit a preface by Julián Valero Torrijos, Wolters Kluwer/CEDAM, 2023 (no prelo).

ESCOLA DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO MINHO
LICENCIATURA EM DIREITO (ANO LETIVO 2023-2024)
DIREITO ADMINISTRATIVO

(UC Anual, 14 ECTS)

Equipa Docente:

Prof.^a Doutora Isabel Celeste M. Fonseca (regente)

Mestre Joel Alves

Mestre João Vilas Boas Pinto

PROGRAMA SUCINTO

I SEMESTRE

PARTE I. INTRODUÇÃO AO DIREITO ADMINISTRATIVO

1. Noções gerais:
 - a.* direito administrativo
 - b.* Administração Pública
 - c.* função administrativa

2. Perspetiva histórica e comparada (evolução da Administração Pública e principais sistemas de administração)

PARTE II. TEORIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

1. Elementos da organização administrativa:
 - a.* elementos subjetivos
 - b.* elementos funcionais
 - c.* elementos relacionais

PARTE III. SETORES DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA PORTUGUESA

1. Desenho constitucional
 - a.* Princípios
 - b.* Normas constitucionais

2. O Estado-Administração
3. A Administração Autónoma
4. A Administração Independente
5. O terceiro setor

II SEMESTRE

PARTE I. O DIREITO E A ADMINISTRAÇÃO

1. A vinculação da Administração ao Direito
2. As fontes do direito administrativo
3. A conformação jurídica da atividade administrativa: discricionariedade administrativa

PARTE II. A ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

1. Atividade jurídica e o procedimento administrativo
2. O regulamento administrativo
3. O ato administrativo
4. O contrato público

PARTE III. AS GARANTIAS ADMINISTRATIVAS DOS PARTICULARES

1. Procedimentos administrativos de revisão

PARTE IV. A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA EXTRA CONTRATUAL

1. Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas pelo exercício da função administrativa

BIBLIOGRAFIA

I SEMESTRE

Bibliografia Elaborada pela Docente:

ISABEL CELESTE FONSECA, *Curso de Direito Administrativo. Teoria Geral da Organização Administrativa*, Coimbra: Gestlegal, 2020.

ISABEL CELESTE FONSECA, *Direito das Autonomias (Locais), Estudos reunidos*, Coimbra: Almedina, 2020.

ISABEL CELESTE FONSECA, *A Reforma do Estado e Descentralização Administrativa em Portugal. Estudos Reunidos*, Coimbra: Almedina, 2023.

Bibliografia de Base:

- ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.^a ed., 2013.
- ANA FERNANDA NEVES, *Direito da organização administrativa e Serviço Público*, Coimbra: Almedina, 2023.
- DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 4.^a ed., Coimbra: Almedina, 2015.
- JOÃO CAUPERS/VERA EIRÓ, *Introdução ao Direito Administrativo*, 12.^aed., Lisboa, Editora Âncora, 2016.
- JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 5.^a ed., Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017.
- JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA/FRANCISCO PAES MARQUES, *Noções de Direito Administrativo*, vol. I, 2.^a ed., Coimbra: Almedina, 2021.
- MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 7.^a ed., Coimbra: Almedina, 2021.
- PAULO OTERO, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, Coimbra: Almedina, 2013.
- PEDRO COSTA GONÇALVES, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, Coimbra: Almedina, 2019.

MATERIAL PEDAGÓGICO OBRIGATÓRIO

LEGISLAÇÃO

- ISABEL CELESTE FONSECA/MATEUS NEIVA, *A nova Administração Pública*, Legislação Administrativa, Coimbra: Gestlegal, 2020.
- ISABEL CELESTE FONSECA/JOÃO VILAS BOAS PINTO, *Direito (e Processo) Administrativo. Caderno de Elementos Práticos*, Coimbra: Almedina, 2022.
- ISABEL CELESTE FONSECA/JOÃO VILAS BOAS PINTO, *Legislação Essencial de Procedimento Administrativo*, Coletânea, Coimbra: Almedina, 2022.

